

UNIVERSITÉ DE PARIS. — FACULTÉ DE DROIT

DU SERVICE DE TRÉSORERIE

ET DES

TRÉSORIERS PAYEURS GÉNÉRAUX

THÈSE POUR LE DOCTORAT

PRÉSENTÉE ET SOUTENUE

Le lundi 4 novembre 1907, à 1 heure 1/2

PAR

Pierre DELANGRE

Président : M. ALGLAVE, professeur.

Suffragants : } *MM. BERTHÉLEMY, professeur*
 } *JACQUELIN, professeur.*

LIBRAIRIE

De la Société du Recueil J.-B. Sirey, & du Journal du Palais

Ancienne Maison L. LAROSE & FÔRCEL

22, Rue Soufflot, PARIS, V^e Arr^t.

L. LAROSE & L. TENIN DIRECTEURS

1907

THÈSE
POUR
LE DOCTORAT

THÈSE POUR LE DOCTORAT

La Faculté n'entend donner aucune approbation
ni improbation aux opinions émises dans les
thèses; ces opinions doivent être considérées
comme propres à leurs auteurs.

UNIVERSITÉ DE PARIS. — FACULTÉ DE DROIT

DU SERVICE DE TRÉSORERIE

ET DES

TRÉSORIERS PAYEURS GÉNÉRAUX

THÈSE POUR LE DOCTORAT

PRÉSENTÉE ET SOUTENUE

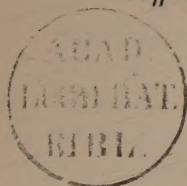
Le lundi 4 novembre 1907, à 1 heure 1/2

PAR

Pierre DELANGRE

Président : M. ALGLAVE, professeur.

Suffragants : } MM. BERTHÉLEMY, professeur
JACQUELIN, professeur.



LIBRAIRIE

De la Société du Recueil J.-B. Sirey, & du Journal du Palais

Ancienne Maison L. LAROSE & FORCEL

22, Rue Soufflot, PARIS, V^e Arr^t.

L. LAROSE & L. TENIN DIRECTEURS

1907

BIBLIOGRAPHIE

- BOURGNEUF. — Mémoires sur les privilèges et fonctions des trésoriers généraux de France.
- BRISAUD. — Manuel d'histoire du droit français.
- CAMUS. — Rapport au conseil des Cinq-Cents sur les opérations et l'état de la trésorerie nationale (5 Germinal an V).
- GRANDE ENCYCLOPÉDIE. — Fermes, Bail.
- ESMEIN. — Histoire du droit français.
- FORBONNAIS. — Recherches et considérations sur les finances de la France depuis 1595 jusqu'en 1721.
- JACQUETON. — Documents relatifs à l'administration financière en France depuis Charles VII jusqu'à François I^{er} (1891).
- JANZÉ (DE). — Les finances d'autrefois (1881).
- LEMOINE. — Les derniers fermiers généraux (1876).
- NECKER. — De l'administration des finances de la France (1784).
- MONTEIL. — Histoire financière de la France depuis les premiers temps de la monarchie jusqu'à nos jours (1872).
- PAZ ET GRATIEN. — Les finances d'autrefois (1892).
- STOURM. — Bibliographie historique de la France au XVIII^e siècle.
- Les finances de l'ancien régime et de la Révolution (1885).

STOURM. — Les finances de la Révolution et de l'Empire —
Service de trésorerie de 1790 à 1816.

VUITRY. — Études sur le régime financier de la France avant
1789.

D'AUDIFFRET. — Système financier de la France (1854-1870).

CLÉMENT (P). — Le service de la trésorerie de 1790 à 1866.

DARTIGUENAVE. — Relations de la Banque de France avec le
trésor (1902).

DICTIONNAIRE DES FINANCES publié sous la direction de Léon Say.

HOCK (LE CHEVALIER DE). — L'administration financière de la
France, (1858).

JOSAT. — Le ministère des finances et son fonctionnement
(1882).

NERVO (DE). — Les finances françaises sous la Monarchie et
la Restauration.

MARTIGNIER. — Répertoire de la comptabilité des trésoriers
payeurs généraux.

MOLLIEN (COMTE). — Mémoires d'un ministre du trésor.

MONTRoux. — Organisation d'une trésorerie générale et attri-
butions de chaque chef de service.

ROLLAND. — Documents et livres à établir dans une trésore-
rie générale.

ROQUETTE BUISSON (DE). — De l'organisation des trésoreries
générales.

LÉON SAY. — Les finances. (Bibliothèque de la vie nationale,
1896.)

STOURM. — Le budget.

Instruction générale du 20 juin 1859, sur le service et la
comptabilité des receveurs des finances, des per-
cepteurs, etc.

Décret sur la comptabilité publique de 1862.

Instructions générales sur le service et la comptabilité des
trésoriers payeurs généraux comme préposés de
la caisse des dépôts et consignations (1877).

Instruction aux trésoriers payeurs généraux concernant les oppositions, saisies-arrêts, significations de transport, faites entre leurs mains sur les sommes dues par l'état ou par les départements (1880).

Instructions à l'usage des trésoriers payeurs généraux et receveurs particuliers des finances concernant le service des fonds placés au trésor (1880).

BLANCHARD. — Suppression projetée des trésoreries générales.

HUPPIER. — De la suppression des trésoriers payeurs généraux et des receveurs particuliers et de la réorganisation des services directs du trésor (1887).

LEMERCIER DE JAUVELLE. — Réforme des services de la trésorerie (1887).

MARQFOY (G). — La question des trésoriers généraux (1888).

On trouvera des études spéciales et les projets de loi sur la réorganisation des services de la trésorerie et la suppression des trésoriers payeurs généraux dans la *Revue des services financiers*. (Années 1885, 86-89-95, 1902, 1903, 1906) et dans le *Journal des Fonctionnaires*.

DU SERVICE DE TRÉSORERIE

ET

DES TRÉSORIERIS PAYEURS GÉNÉRAUX

INTRODUCTION

Généralités. Notions historiques.

Explication du plan de cet ouvrage.

Parmi les questions qui intéressent le bon ordre de l'administration et des finances d'un pays, celle de la trésorerie est incontestablement une des plus importantes. La trésorerie comprend en effet l'ensemble des services qui ont pour objet de faire passer les deniers apportés par les débiteurs de l'État (c'est-à-dire principalement par les contribuables) dans les mains de tous ceux qui, par leurs travaux ou leurs avances, se sont rendus créanciers de l'État. Faisant abstraction des ressources que l'État retire de son domaine privé et des dépenses que ce domaine lui impose comme à un simple particulier, on remarque tout de suite que l'intérêt géné-

ral exige que les fonds affluant dans les caisses du Trésor par le paiement de l'impôt soient appliqués dans le plus bref délai aux dépenses de toute espèce prévues par le budget, et que les dettes de l'État à l'égard de ses créanciers, fournisseurs et rentiers, soient soldées sans retard : c'est là le double objet des services de trésorerie qui sont effectués en France par un organe spécial dont nous nous proposons d'étudier le rôle et le fonctionnement dans le passé et dans le présent ; cet organe s'appelle le Trésor public.

On pourrait imaginer que le Trésor public fût matériellement représenté en un point du pays par une caisse unique où se centraliseraient toutes les recettes de l'État et où viendraient converger les deniers recueillis sur tout le territoire par le recouvrement de l'impôt ; si cette caisse unique soldait en même temps les dépenses de l'État en envoyant les fonds à des comptables chargés d'en opérer la remise matérielle, on saisirait d'une manière tangible la personnalité du Trésor public. Cependant cette caisse unique n'existe pas et la personnalité du Trésor public se trouve dissimulée derrière une multitude de caisses et de portefeuilles gérés par de nombreux comptables répandus sur tout le territoire. Mais tous les mouvements de fonds effectués au nom de l'État par ces comptables, pour le règlement des dépenses publiques, sont dirigés par une autorité unique : la Direction du mouvement général des Fonds, et toutes les opérations admi-

nistratives entraînant des conséquences financières quelconques, aboutissent au Journal général et au Grand Livre tenus à la Direction générale de la Comptabilité Publique. Ces deux directions sont immédiatement subordonnées au ministre des finances, grand maître de l'administration financière et du Trésor : elles lui fournissent tous les éléments des recettes et des dépenses de l'État, ce qui lui permet de dresser la Situation générale du Trésor, publiée chaque année au Compte général de l'Administration des Finances.

Le Trésor public, qui est l'organisme à l'aide duquel l'État perçoit tous ses revenus de quelque source qu'ils proviennent et les répartit ensuite entre ses créanciers (fournisseurs, entrepreneurs, rentiers, fonctionnaires etc...) a donc une personnalité complètement distincte de celle des divers services de l'État, bien qu'il intervienne constamment pour assurer le fonctionnement de ces services, et cette personnalité apparaît nettement lorsqu'on songe que pour remplir son rôle au mieux des intérêts de tous, le Trésor est amené à se constituer des *ressources propres* sans analogie avec celles que l'État se procure au moyen de l'impôt.

La majeure partie des ressources de l'État provient en effet des impôts indirects (enregistrement, douanes, contributions indirectes proprement dites). Or il est impossible de connaître à l'avance les époques de rentrée des taxes et le montant des recouvrements sur les différents points du territoire ; on sait seulement

par les prévisions budgétaires, que l'on peut compter sur une certaine somme globale à la fin de l'exercice. De plus, en ce qui concerne les impôts directs, les contribuables ont pratiquement toute facilité pour en opérer le paiement par fractions et aux dates qui leur conviennent le mieux, à la condition qu'ils se libèrent pour la totalité de leurs contributions avant la fin de l'année courante. Jusque-là il faut bien assurer la marche des services publics et faire face à toutes les échéances partout où elles se produisent ; le numéraire peut donc par moments se trouver en quantité insuffisante dans les caisses de certains comptables chargés de solder les dépenses publiques. C'est pourquoi le Trésor est conduit à se créer un fonds de roulement qu'il met à la disposition de l'État en attendant que les recettes aient été intégralement recouvrées. L'État doit être le payeur le plus exact et ne peut subordonner sa ponctualité à celle de ses propres débiteurs ; il ne faut pas que les retards de ceux-ci l'obligent lui-même à demander des délais de paiement qui nuiraient à son crédit. Le Trésor public doit offrir à l'État ces garanties de ponctualité et son rôle à cet égard a été décrit de main de maître par le comte Mollien, le célèbre ministre du trésor du premier Empire :

« Le crédit, écrit-il, par les conditions mêmes qu'il met à ses services, révèle aux gouvernements le degré de confiance qu'ils méritent. Et bien loin de ruiner les États, il peut, bien compris et bien employé, deve-

nir le meilleur des conseillers et le moins coûteux des auxiliaires ; ce qu'il faut seulement alors, c'est que dans le système des finances, tout soit mis et se maintienne en parfaite harmonie avec le crédit ; il faut surtout que la pensée qui s'attache à ce mot Trésorerie soit celle de l'action qui restitue immédiatement et régulièrement au pays, par le canal des dépenses publiques, ce que le pays a mis à la disposition du gouvernement par le canal des impôts : mais c'est à la première condition que doit être subordonnée la seconde : l'immédiateté de cette restitution est le premier devoir du gouvernement. C'est à cette intention que doivent se rapporter toutes les règles auxquelles les paiements publics sont soumis : le *suum cuique* est la première de ces règles.

« Tout ce que le gouvernement obtient par les taxes, a reçu d'avance une destination fixe, puisque la proportion des taxes se mesure annuellement sur la quotité connue des dépenses publiques.

« Les taxes ne doivent cesser d'être la propriété de ceux qui les payent, que pour devenir la propriété de ceux dont elles paieront les services et les avances : le gouvernement, quels que soient son nom et sa forme, n'en est que le transmetteur : c'est donc bien plus dans l'intérêt et pour la sûreté des créanciers qu'il doit régler les formalités des paiements, que dans l'intérêt et pour la sûreté des agents auxquels il en confie le détail : car il suffit à ceux-ci, pour avoir bien payé, d'avoir soldé

le compte d'un créancier légitime porteur d'un mandat en bonne forme sur leur caisse. Il ne serait pas juste, sans doute, d'étendre sur un agent payeur qui, par un faux scrupule ou par une application trop rigoureuse des formes, diffère les paiements et retient captifs dans ses mains les fonds que leur légitime propriétaire réclame, le reproche qu'encourt l'agent des recettes qui détourne pour son usage le produit des taxes qu'il a recouvrées. Mais s'il y a quelques différences dans la moralité de ces deux actes, il n'y en a aucune dans l'effet. L'un et l'autre ont abusé de la propriété d'autrui. Tout paiement public ne devant être en effet qu'une restitution, si un faux emploi des formes qui doivent accompagner un tel acte empêche qu'il atteigne son but, quel nom la justice pourra-t-elle donner à ces formes ?

« Si on retarde les paiements sous le prétexte de les rendre plus réguliers, ou si on n'acquitte des engagements échus que par d'autres engagements, que fait-on en effet ? *on atermoie*. Or tout atermoïement n'est-il pas synonyme de faillite ? Et les agents de la trésorerie peuvent-ils employer avec honneur pour elle et pour eux des pratiques qui déshonorerait un simple commerçant ? On a souvent dit qu'il n'était pas de la dignité du Trésor public d'adopter les formules du commerce. Mais le respect pour l'échéance d'un engagement, pour la ponctualité d'un paiement n'est pas une simple formule ; c'est un devoir et peut-être le

plus important dans l'ordre social, car l'absence de cette garantie met en péril toutes les autres. » (Mollien : *Mémoires d'un ministre du trésor*, T. II, p. 106).

∴

Ainsi définis, les services de trésorerie ont existé de tout temps (1) et dans tous les Etats organisés ; aussi pour comprendre et apprécier l'organisation actuelle de la trésorerie française est-il utile de remonter à l'ancien régime afin de rechercher ses origines et de décrire les phases de son évolution. Nous constaterons que cette évolution a amené constamment dans l'organisation des services, des simplifications et des économies qui ont été les résultats, soit d'une division de fonctions primitivement confondues, soit de l'intégration d'autres fonctions primitivement séparées.

Sous l'ancien régime l'administration (2) financière est caractérisée par la confusion des services et des

1. Dans le passé, aux époques où la guerre était l'état normal des relations entre les gouvernements, les services de trésorerie avaient une importance capitale ; par exemple, des retards dans le paiement de la solde des armées en campagne avaient les plus graves conséquences ; les seigneurs et rois qui entretenaient des troupes à l'étranger se préoccupaient d'organiser sérieusement les services de trésorerie. Encore aujourd'hui la trésorerie aux armées est l'objet d'une réglementation spéciale.

2. Voir sur l'administration financière sous l'ancien régime : BAIS-SAUD : *Manuel d'histoire du droit français*. ESMEIN : *Histoire du droit*

fonctions et l'absence d'unité hiérarchique. Les mêmes fonctionnaires étaient à la fois ordonnateurs, comptables, juges du contentieux, etc. : de plus, il y avait une multitude de caisses qui donnaient lieu aux opérations les plus variées et étaient soumises à des réglementations différentes. Ces caisses n'avaient pas les mêmes intérêts, se nuisaient réciproquement et compromettaient le crédit de la royauté dont elles auraient dû être le soutien et l'aliment.

On sait que les revenus du royaume sous l'ancienne monarchie se divisaient en deux branches bien distinctes : les revenus du domaine ou *revenus ordinaires* que le roi recueillait comme un simple propriétaire et les *revenus extraordinaires* qui provenaient des impôts de toute espèce levés sur les sujets. Les prévôts prélevaient les revenus ordinaires et les baillis étaient chargés du recouvrement des recettes extraordinaires, (taxes de régale, de mainmorte etc.) — mais les prévôts et les baillis étaient à la fois ordonnateurs, payeurs, receveurs ; il soldaient les dépenses locales (gages des officiers du roi, frais de gestion des biens, etc.), et ne versaient dans la caisse royale que le produit net des recettes (1). Cependant dès le XIV^e siècle, nous obser-

1. L'envoi des fonds à Paris ne manquait pas de pittoresque, et Boutaric nous raconte, dans son Histoire de Philippe le Bel, qu'ils prenaient toutes les monnaies qu'ils avaient en caisse, les enfermaient dans des tonnes qu'ils plaçaient sur des charrettes après les avoir scellées de leur sceau, et accompagnaient le tout à Paris en empor-

vons une division des fonctions : les attributions financières des baillis et sénéchaux passent à des *receveurs* qui sont des agents royaux, ayant le maniement des deniers, mais ces receveurs sont également investis d'attributions administratives.

Philippe le Bel, par la création du trésorier de France, opère une première centralisation de l'administration des finances qui est placée sous la surveillance de la chambre des comptes et l'ordonnance de 1318 mentionne « un souverain des trésoriers » qui sera plus tard le surintendant, l'ancêtre direct du ministre des finances.

Les revenus du royaume croissant moins vite que les dépenses, force était à la royauté de se procurer de nouvelles ressources extraordinaires, mais les revenus du domaine étaient toujours considérés comme formant la dotation normale et suffisante de la couronne. Alors même que les impôts étaient devenus la ressource principale et habituelle de la royauté, on en appelait encore le produit « finances extraordinaires ». Les Etats Généraux convoqués en 1354 et en 1355 régularisent cette situation et apparaissent comme une ébauche d'un gouvernement représentatif. Les Etats Généraux réclament en effet la participation de toutes les classes à l'impôt, la périodicité du vote des

tant avec eux la note exacte de leurs recettes et de leurs dépenses, appuyées de pièces justificatives.

taxes et une administration responsable placée sous le contrôle permanent de la nation. Ils commencent par nommer *neuf généraux superintendants* personnes bonnes et honnêtes, de chaque Etat, trois ordonnateurs et inspecteurs. Au-dessous d'eux des délégués élus ont la répartition et la levée des impôts dans chaque province. A côté des superintendants se trouvent *deux receveurs généraux* ; tout ce personnel était issu des Etats et ne relevait que d'eux seuls.

Le 1^{er} mars 1356 les Etats se réunirent pour « voir et ouïr le compte de ce qui sera fait, baillé et distribué » et le 30 novembre, à la saint André, la même année pour « aviser de nouveau sur le fait des guerres ». Ces tentatives d'organisation d'une représentation nationale n'eurent pas de lendemain.

Le roi Charles V accapare à son profit les créations des États généraux qu'il transforme en institution royale réglementée par quatre ordonnances promulguées en 1372-1373-1374-1379 : désormais le roi nommera les titulaires de ces charges, lesquelles ne tarderont pas à devenir vénales. En 1738 se produit une nouvelle séparation de fonctions : les généraux de finances sont divisés en deux groupes : les uns « pour le fait de finances » ; les autres « pour le fait de la justice » ; ceux-ci constituent plus tard la cour des Aides, qui avait le contentieux, en appel, des aides, de la gabelle, des douanes. Les généraux des finances veillent à ce que la plupart des fonds encaissés soient employés sur place

afin d'éviter des transports de numéraire toujours onéreux. Nous voyons ainsi apparaître ce besoin de simplification et d'économie qui domine à toute époque l'organisation des services de trésorerie. François I^{er} obéit à ces préoccupations en constituant par une ordonnance du 23 décembre 1523 le *Trésor de l'Épargne* qui devait recevoir presque tous les revenus de l'État et par ses ordonnances de 1527-1528-1532, il fortifie l'administration financière, en la subordonnant à l'autorité suprême du Conseil du roi.

L'œuvre de centralisation se poursuit en 1542 par la création de *seize recettes générales* dans seize généralités ; les recettes générales centralisent, sans distinction, les revenus du domaine, les produits des aides, taille, et gabelles ; les finances ordinaires et extraordinaires ne forment plus qu'un service unique. Sous Henri II il y eut 17 receveurs généraux, puis 20 ; à la Révolution, on en comptait quarante-huit. Ces charges qui s'achetaient à prix d'argent, rapportaient à l'État une quarantaine de millions de francs. Elles furent successivement alternatives, triennales et même quatriennales. Le receveur faisait partie du bureau de finances créé en 1577 par Henri III avec deux trésoriers, un garde du trésor, un greffier et un huissier. Ce bureau se réunissait tous les ans, vers le mois d'octobre, dans chaque généralité, et son rôle était de juger la gestion des employés et de statuer sur les réclamations des contribuables. Les états de répartition fixés, les rece-

veurs généraux souscrivaient par avance, des prescriptions, pour une partie ou la totalité de la somme à recouvrer, composée uniquement de la perception des impôts directs. Ainsi le système employé était celui de la régie.

Pour le recouvrement des impôts indirects, ce fut celui de *la ferme*. Pendant longtemps chaque taxe indirecte fut l'objet d'un bail spécial dans chaque baillage ou prévôté. A partir du ^{xiii}^e siècle, les ordonnances s'appliquent à réglementer cette adjudication des prévôtés, mais le système était mauvais en lui-même et les mesures n'arrivèrent pas à supprimer les inégalités, et l'arbitraire résultant de ce système défectueux. Cependant, ce fut celui-là qu'on appliqua à la gabelle d'abord, aux aides ensuite ; dans chaque région il y avait autant de baux qu'il y avait de taxes. Ce fut Sully qui groupa les taxes similaires de façon à constituer *quatre fermes générales* que le Conseil des Finances adjugea aux enchères à des traitants ou partisans, ainsi nommés parce qu'ils étaient liés au roi par un traité ou parti. Les receveurs des finances étaient payés à l'aide de remises fixées par la loi, tandis que les fermiers généraux remettaient à l'État une somme déterminée à l'avance, sauf à conserver la différence entre cette somme et les recettes effectuées par eux (1). Col-

1. Le Trésor n'avait pas ainsi à craindre de fraudes, frais excessifs, retards dans le paiement, cela est vrai, mais le fermier profitant des

bert, pour simplifier la comptabilité, et pour obtenir un prix plus élevé de la ferme par réduction des frais généraux, chargea une compagnie de quarante financiers, les *fermiers généraux*, de recouvrer dans toute la France ce que nous appellerions les contributions indirectes. Au début l'adjudication avait lieu en public, mais au XVIII^e siècle le contrôleur général des finances discuta, puis traita avec des financiers qui ne figurent au traité du bail que comme caution du fermier titulaire, qui n'est qu'un prête-nom et qui a un traitement de 3.000 à 4.000 francs par an. En droit c'est le seul fermier : les actes judiciaires de toute espèce sont passés en son nom et signifiés à son domicile, qui est l'Hôtel des Fermes à Paris (1) et dans les provinces, aux divers bureaux de perception. Il est responsable du bail que le contrôleur fait aussi court que possible : son renouvellement lui procurait un pot-de-vin considérable, connu sous le nom de croupe, dont le ministre fixait lui-même le chiffre qui était d'ordinaire de 100.000 livres. Une ordonnance de 1627, article 346, dit que « tous les baux

embarras du Trésor, rançonne l'État comme le contribuable. « Nulle pitié, dit Adam Smith, ne touche un homme dont l'impôt fait la fortune. » Aussi furent-ils l'objet de nombreuses attaques : Lesage dans son *Turcaret* en a fait un portrait peu sympathique et Voltaire a résumé l'opinion de ses contemporains en ces mots : « Il y a dans Persepolis quarante rois plébéiens qui tiennent à bail l'empire de Perse et qui en rendent quelque chose au monarque. »

2. Cet hôtel existe encore, 41, rue Jean-Jacques-Rousseau ; il est occupé par l'imprimerie Paul Dupont.

à fermes de nos domaines, aides, gabelles et autres impositions quelles qu'elles soient, seront faits en notre conseil, en la manière accoutumée ». Turgot supprima le pot-de-vin et Necker ne laissa à la ferme que les traites entrées à Paris, gabelles et tabac (arrêt du 9 janvier 1780). Les aides et droits domaniaux perçus directement par l'État virent leurs produits doubler. De plus, les fermiers généraux portés à 60 en 1756 furent ramenés à 40, ce qui permit d'épurer la compagnie, mais ne la sauva pas lors de la Révolution, et le 8 mai 1794 ils furent condamnés à mort par le tribunal révolutionnaire ; 28 d'entre eux parmi lesquels le célèbre Lavoisier furent exécutés.

Les efforts de Sully, Colbert, Orry, Machault, Turgot et Necker pour assurer un contrôle effectif sur l'emploi des deniers publics restèrent toujours infructueux. Ce qui contribuait à rendre ce contrôle difficile c'est que les trésoriers généraux placés sous les ordres des ministres ordonnateurs, recevaient les fonds en masse pour les distribuer en détail suivant les besoins ; on croyait que ces trésoriers pouvaient, grâce à leur crédit personnel, faire eux-mêmes des emprunts, et suppléer ainsi à l'insuffisance fréquente des fonds du Trésor. Ce ne fut qu'après avoir constaté les abus résultant d'un tel système que l'on sentit la nécessité de le modifier.

La plupart des trésoriers dont on avait voulu faire des banquiers du Trésor, se trouvèrent être en faillite

avec un passif d'une dizaine de millions et leur unique créancier, ou à peu près, n'était autre que le Trésor; au lieu de lui faire des avances sur leur crédit personnel, ils avaient détourné pour des spéculations particulières les fonds publics à eux confiés. C'est alors que pour calmer l'opinion publique, on fit appel à Necker, et qu'on appliqua celui des plans de ce ministre qu'on jugeait pouvoir être le plus populaire, car il devait introduire plus d'ordre et un contrôle sérieux dans les finances du royaume. Necker essaya d'opérer la centralisation au trésor royal de tous les paiements ministériels et, comme conséquence, de tous les éléments de la comptabilité publique. Comme Adam Smith, il trouvait que le plus grand mérite de l'impôt était d'être certain, d'avoir quelque fixité, de façon à ce que le contribuable pût se rendre compte pour un temps assez long des charges qu'il aurait à subir : aussi rendit-il immuables, pour vingt ans, les cotes des vingtièmes, afin d'éviter des revisions incessantes.

Mais il était trop tard, et Necker ne parvint pas à mettre de l'ordre dans cet inextricable fouillis de mesures prises à des dates diverses, sous la pression des circonstances et l'on peut appliquer aux institutions financières de l'ancien régime ce que dit Voltaire des lois en général : « On les a faites (les lois) à mesure, « au hasard, irrégulièrement, comme on bâtissait les vil-
« les. Voyez à Paris le quartier des Halles, de Saint-
« Pierre-au-Bœuf, la rue Brise-Miche, celle du Pot-

« au-Diable, contraster avec le Louvre et les Tuileries :
« voilà l'image de nos lois. Londres n'est devenue
« digne d'être habitée que depuis qu'elle fut réduite
« en cendres. Londres fut une ville pour avoir été
« brûlée. Voulez-vous avoir de bonnes lois ? brûlez les
« vôtres, et faites-en de nouvelles (1). »

..

La Révolution se préoccupa d'organiser au moyen de la trésorerie, un contrôle effectif des finances de l'État. Un décret de novembre 1790 avait supprimé la ferme générale et les receveurs généraux : un comité de trésorerie, à la tête duquel se trouvait le député Gaudin, fut chargé de la liquidation. Le décret des 10, 27 mars 1791, article 2, confia l'administration du Trésor public à un comité de trésorerie, composé de six commissaires, nommés par le roi qui avaient chacun la direction d'un service différent. Les recettes se concentraient dans deux caisses principales : l'une était chargée de la recette journalière, l'autre, la caisse générale, recevait les fonds de la première et les gardait pour les distribuer ensuite aux différents payeurs. La première était placée sous la direction d'un commissaire de la trésorerie, la seconde ne pouvait être ouverte qu'en présence du comité de trésorerie tout entier. En outre

1. Voltaire. *Dictionnaire philosophique*, art. *lois*.

de ces deux caisses de recettes, il y avait deux caisses de distribution, l'une pour les dépenses de la guerre et de la marine, l'autre pour les autres dépenses. Le 14 avril 1791 l'Assemblée Constituante décréta que ces quatre caisses préposées aux recettes et aux dépenses porteraient le nom de Trésorerie nationale.

La Convention nationale, sur le rapport de son Comité de salut public, supprima par un décret du 12 germinal an II les six ministres institués en 1791 et organisa le pouvoir exécutif au moyen de douze commissions dont la huitième portait le nom de commission des finances; celle-ci était indépendante de toutes les autres et correspondait directement avec la Convention nationale et le Comité de salut public. Cette commission était composée de cinq commissaires et d'un adjoint nommés par la Convention, sur la présentation du Comité de salut public.

Par la constitution du 5 fructidor an III, la trésorerie fut confiée à cinq commissaires, élus par le Conseil des Anciens sur une liste présentée par le Conseil des Cinq-Cents; ces commissaires furent subordonnés à un ministre des finances par le décret du 10 vendémiaire an IV. L'article 46 de la constitution du 22 frimaire an VIII confia le Trésor public au ministre des finances et l'arrêté du 1^{er} pluviôse an VIII supprima les cinq commissaires de la trésorerie. Telle était l'organisation centrale de la trésorerie à la veille du 18 brumaire.

Quant à l'organisation régionale, la constitution de l'an III avait institué dans chaque département un comptable effectuant la centralisation des recettes : le receveur ; il y avait également depuis le décret du 24 septembre 1791 un payeur général chargé d'acquitter pour le compte de la trésorerie nationale toutes les dépenses de quelque nature qu'elles fussent. Malheureusement les traditions de l'ancien régime survivaient dans tous les procédés par lesquels les agents du Trésor cherchaient à retarder les paiements et à retirer de leurs fonctions des profits personnels. Comme le dit Mollien, la plus grande des plaies de l'État était toujours dans l'administration des finances : « Au faux monnayage des assignats avaient en effet succédé des valeurs telles que des cédules hypothécaires souscrites par des adjudicataires d'immeubles la plupart insolvables, des délégations sans échéances certaines sur des caisses publiques dont les recouvrements étaient aussi incertains que ces échéances, des assignations sur rentes foncières dont l'État se prétendait propriétaire et dont il ne connaissait pas les débiteurs ; des titres de compensation en vertu desquels les rentiers auxquels l'État se dispensait de payer leurs rentes, se dispensaient, et leurs amis, de payer leurs contributions ; effets discrédités qui perdaient sur la place de 50 à 80 0/0 et que la trésorerie prétendait maintenir au pair dans ses paiements parce qu'elle les donnait en effet à ce taux à des gens qui souvent ne

lui livraient rien en échange ; les caisses publiques étaient mises partout à la discrétion d'un essaim de soi-disant banquiers, entrepreneurs de tous services ministériels envers lesquels le ministère se constituait débiteur avant que ces fournisseurs eussent rien fourni » (1).

« Au 18 Brumaire, dit Gaudin dans ses mémoires, il n'existait plus vestiges de finances... une misérable somme de 177.000 francs était à cette époque tout ce que possédait en numéraire le trésor public d'une nation de 30 millions d'âmes. »

Au lendemain du 18 brumaire, le ministère des finances fut attribué à Gaudin, qui essaya de procurer au Trésor les avances en numéraire qui lui étaient indispensables. Gaudin imagina une nouvelle combinaison : les receveurs généraux devaient souscrire douze traites réparties sur douze mois et dont le total égalait le montant des contributions directes de leur département ; ils versaient de plus un cautionnement égal au vingtième du contingent de leur département. Ainsi furent remplacés par des valeurs à échéance fixe, à gage assuré, les effets discrédités et à terme toujours incertain, émis antérieurement par le trésor. Ce système de garantie fut complété par la création d'une *caisse d'amortissement*, qui fut chargée d'escompter les traites des receveurs généraux.

1. Mollien, *op. cit.*, p. 213, 214.

Malheureusement les paiements de la caisse d'amortissement ne tardèrent pas à excéder ses ressources naturelles : cette combinaison fut insuffisante à assurer le roulement de fonds du Trésor et les dépenses des services ministériels qui n'étaient plus soldées en numéraire ni à heure fixe. Cette instabilité amena un renchérissement de tous les marchés notamment de ceux alors fort importants passés par les ministères de la guerre et de la marine. Mais si les attermoiemens du Trésor qui étaient une violation flagrante des clauses des contrats passés au nom de l'État, n'avaient pas aux yeux des financiers d'alors l'importance qu'ils auraient actuellement, Napoléon s'en inquiétait et cherchait les moyens d'y remédier. Au commencement de 1805, l'entreprise de trésorerie avait été retirée au *Comité des receveurs généraux* (ce comité, fondé en 1802, avait pour but d'escompter directement les obligations que les receveurs avaient souscrites au profit du Trésor) et confié par Barbé-Marbois à de nouveaux intermédiaires : *les faiseurs de service*, particuliers, fournisseurs des armées, parmi lesquels se trouvaient notamment Desprès et Ouvrard, ce dernier recommandé par Napoléon lui-même à Barbé-Marbois comme un homme fertile en expédients heureux.

Avec la complicité du premier commis du Trésor, ce financier sans scrupules était parvenu à substituer dans le portefeuille du Trésor aux obligations des receveurs généraux, des lettres de change qu'ils avaient

données en paiement et dont les signataires étaient en faillite, des traites de la trésorerie d'Espagne sur Mexico, Caracas, la Vera-Cruz payables en piastres : et comme les Anglais empêchaient les Espagnols d'exporter en Europe l'argent du Mexique, Ouvrard chargea un grand banquier d'Amsterdam, van der Hopp, qui avait une flotte à sa disposition, d'aller faire une croisière dans le golfe du Mexique. Il espérait que l'Espagne, qui était débitrice de la France, aux termes du traité de Saint-Ildephonse, pourrait ainsi se libérer de ses dettes et rembourser des blés fournis pendant une famine. Mais cette opération gigantesque échoua, laissant au Trésor français un déficit de 141.800.000 francs. Cependant l'Espagne consentit à prendre 60 millions à sa charge, mais n'en paya que 48 et les faiseurs de services furent rendus responsables de la différence. Ce qu'il y a de curieux à noter c'est que le ministre du Trésor obtint le concours de deux maisons d'Amsterdam et de Londres pour le recouvrement au Mexique des 3/5 de cette somme et au plus fort de la guerre où l'Espagne prenait part contre l'Angleterre comme alliée de la France, une frégate anglaise vint mouiller en rade de la Vera-Cruz pour recevoir une cargaison de piastres pour le compte du Trésor français. « Tant il est vrai de dire, comme le fit Napoléon, que les discordes qui s'élèvent entre les gouvernements ne rompent pas l'alliance des commerçants ».

La découverte des abus de toutes natures par lesquels

se signalèrent les faiseurs de services, amena la destitution de Barbé-Marbois, leur promoteur, qui fut remplacé le 27 janvier 1806 par le comte Mollien, ancien receveur de la caisse d'amortissement. Ce ne fut pas sans hésitations que Mollien accepta cette lourde charge, car la situation était déplorable ; de plus Mollien n'était pas partisan de la dualité des fonctions que l'arrêté du 5 vendémiaire an X avait créée. Il synthétisait ses critiques à ce sujet dans cette formule lapidaire : « le ministre du Trésor avait l'action sans la prévoyance, le ministre des finances, la prévoyance sans l'action car celui-ci établissait le tableau des recettes et des dépenses, celui-là s'occupait des rentrées de fonds, de la liquidation, et du paiement des dettes de l'État. »

Et il ajoute :

« Je n'ignorais pas la mésintelligence qui avait régné entre les deux ministres qui partageaient l'administration des finances ; elle me paraissait la conséquence même de ce partage ; je ne voulais pas assurément en continuer le scandale ; cependant lorsque deux pivots se trouvaient placés sous l'un des principaux rouages de la machine ministérielle, il fallait bien que l'un des deux s'emparât du centre de la rotation pour que la machine pût avoir quelque régularité dans son mouvement » (1).

Le ministère du Trésor était beaucoup plus impor-

1. Mollien, *op. cit.*, p. 432.

tant que le ministère des Finances ; il était divisé en trois directions avec un administrateur à la tête de chacune d'elles. Le premier avait dans ses attributions la gestion des trois caisses établies pour l'entrée, la sortie et la garde des fonds, le contrôle des finances, les bureaux des opérations cambistes et de la caisse générale ; le second surveillait les quatre payeurs généraux, la division des crédits et ordonnances, la correspondance administrative ; le troisième enfin avait la direction du grand-livre et des pensions, le contrôle des débits.

Mollien, dès son entrée en fonctions, eut à liquider l'héritage des faiseurs de services qui laissaient un lourd passif à la charge du Trésor dont la comptabilité était pleine de contradictions et d'obscurités. A cet effet il fut amené à discuter les propositions du gouverneur de la Banque de France qui désirait une part dans l'héritage des faiseurs de services (1). Napoléon voulut être présent à ces discussions qui prirent dix séances. Il ne voulait à aucun prix faire de la Banque la caissière de l'État, car il sentait bien que pour assurer sa domination il fallait qu'il eût en main, et qu'il tint à la fois le Trésor et la Banque, sans subordonner l'un à l'autre : aussi déclara-t-il à Mollien qu'une seule chose lui paraissait claire c'est qu'il ne devait pas y avoir d'alliance entre les affaires du Trésor et celles de

1. La Banque de France avait été créée en pluviôse an VIII dans le but de faciliter les opérations du Trésor.

la Banque ; parmi beaucoup de bons motifs il s'arrêtait à celui-ci : que souvent un simple mouvement de deniers publics, portait avec lui le secret de l'État, et qu'en pareille matière il ne devait pas augmenter le nombre de ses confidents (1).

L'empereur voulait donc que le service de trésorerie se fit sans concours étranger : alors Mollien lui proposa de rédiger un décret en ce sens, décret qui mettrait également fin à la dualité des fonctions ministérielles en matière de finances. L'empereur lui donna vingt-quatre heures pour le préparer mais se refusa à supprimer cette dualité dans laquelle il voyait une garantie (2). Le 16 juillet 1806 il signa, sans le lire, le décret préparé par Mollien en disant : « Je ne puis signer trop vite l'émancipation du Trésor. »

Ce décret de 1806 (3) est le texte fondamental sur lequel repose l'organisation de la trésorerie moderne qui, depuis cette époque, n'a subi que des modifications de détail. C'est en effet par le décret de 1806 que les procédés commerciaux ont été introduits dans l'administration du Trésor pour effectuer les services de trésorerie qui, en grande partie, sont de véritables

1. Mollien, *op. cit.*

2. « La France actuelle est trop grande, dit-il, pour qu'un ministre des Finances suffise à tout : j'ai d'ailleurs besoin d'une garantie dans l'administration des finances, je ne la trouverai pas dans un seul ministre ; les comptes qu'il me présenterait seraient sans contrôle et quand même j'y ajouterais foi, le public n'y croirait pas. »

3. Voir le texte aux Annexes.

services de banque. Le décret de 1806 créa dans ce but une caisse de service :

Art. 1. — Une nouvelle caisse sera immédiatement établie au Trésor public, sous le nom de caisse de service.

Art. 2. — Elle sera principalement chargée d'opérer avec célérité dans les départements l'application locale des recettes aux dépenses ; elle dirigera les excédents de recettes vers les lieux où les recettes seraient insuffisantes pour les dépenses.

L'administration recommande aux receveurs généraux qui avaient des excédents d'éviter autant que possible les envois matériels de fonds, en mettant à profit les besoins du commerce par l'escompte de ses effets payables dans les départements, pour les envoyer au Trésor. Ces comptables furent même autorisés à faire effectuer par l'entremise des banquiers, leurs correspondants, des versements directs à Paris. Si dans certaines localités les dépenses l'emportaient sur les recettes, le Trésor faisait des envois de papier de commerce et si cette ressource était insuffisante, le receveur général devait subvenir aux exigences de son service, soit en tirant sur le Trésor ou sur ses collègues, soit par ses ressources personnelles, par le crédit et la confiance locale dont il pouvait disposer. Ces mandats de la caisse de service furent très recherchés par les banquiers et le commerce, car ils épargnaient des transmissions de fonds toujours coûteuses et périlleuses. Enfin, la caisse de service ouvrit à chacun des receveurs généraux un compte d'intérêts réciproques

dont le taux devait être réglé chaque trimestre ; ils étaient crédités de cet intérêt pour les avances provenant de leurs recouvrements mises à la disposition du Trésor avant le délai fixé par leur traite ; ils en étaient, au contraire débités, si, passé ce délai, le produit de l'impôt ne lui était pas versé.

Cette caisse de service « qui, suivant l'expression de Mollien, était pour l'ancien Trésor public, bien plus qu'un auxiliaire, car elle était le Trésor public même, et dans la meilleure forme (1) », ne fut pas la seule création de ce ministre remarquable : c'est lui qui introduisit dans les comptes du Trésor la comptabilité en partie double, dont il avait vu les avantages chez ses parents, drapiers à Lisieux, ce qui permit de suivre sans efforts toutes les opérations des comptables.

La conséquence des améliorations apportées par Mollien au service de trésorerie ne tardèrent pas à se faire sentir : l'on vit hausser les fonds publics, baisser le taux des prêts offerts au Trésor et aucun paiement régulièrement exigible ne se faisant plus attendre, les conditions faites par les entrepreneurs aux divers ministères devinrent meilleures.

A partir de ce moment le Trésor public reconnut des échéances fixes pour ses engagements et prit possession de toutes ses ressources légales en temps utile. Les payeurs qui avaient eu si longtemps des habitudes

1. Mollien, *op. cit.*, p. 207

différentes s'accoutumaient dès lors à penser que toutes les fois qu'un paiement leur était régulièrement réclamé, ils n'étaient pas arbitres entre le Trésor et ses créanciers, que la question était jugée en faveur de ces derniers par l'admission de l'ordonnance constatant leur créance et la remise faite par le Trésor à eux payeurs, des fonds qui devaient la solder. Ils comprirent que par cette admission et cette transmission les fonds affectés étaient devenus une propriété particulière dont on ne pouvait suspendre la jouissance sans violer le premier droit des citoyens; que payeurs, ils ne devaient se considérer comme responsables que de leur ponctualité, le ministre du Trésor se chargeant de répondre de la régularité des ordonnances, et dépositaires de deniers publics, il ne fallait pas qu'ils devinssent détentionnaires de deniers particuliers. Les excédents de recettes étaient dirigés vers les lieux où elles étaient insuffisantes pour les dépenses, ou sur la caisse de service.

La caisse de service perdit sa personnalité en 1817 quand elle fut fondue avec les autres caisses existantes du Trésor public. La Restauration, par arrêté du gouvernement provisoire du 3 avril 1814 et une ordonnance du 13 mai de la même année, supprima le ministre du Trésor. Un décret impérial du 20 mars 1815 le fit revivre, mais d'une vie bien éphémère, car il ne survécut pas aux Cent-Jours et, depuis le 9 juillet 1815, les finances et le Trésor public sont

demeurés dans les attributions d'un seul ministre : le ministre des finances.

Avant la Restauration, les receveurs généraux avaient déjà vu plusieurs fois modifier les conditions de leurs relations avec la caisse de service : l'ordonnance de novembre 1817 supprima les quatre payeurs généraux créés par l'arrêté de pluviôse an VIII et ne laissa subsister que les payeurs départementaux.

Enfin, en 1865, date de la dernière réforme, dans un but d'économie et de simplification, les fonctions des receveurs généraux et des payeurs furent réunies dans les mains des trésoriers payeurs généraux.

Telles sont les considérations générales sur l'histoire de la Trésorerie Française que nous avons préféré résumer dans cette introduction, plutôt que de les développer dans une partie spéciale de notre travail. Il nous a paru plus intéressant, en effet, quand nous examinerons, dans notre première partie, l'organisation actuelle et le fonctionnement des services de trésorerie, de rattacher le présent au passé, et de décrire, dans chaque section ou paragraphe de nos chapitres, l'évolution de chacun de leurs organes et des fonctions qu'ils remplissent. Nous insisterons particulièrement sur le rôle et les attributions des trésoriers-payeurs généraux dont le double caractère de fonctionnaires et de banquiers est intéressant à étudier dans son évolution. Nous constaterons que la fonction de

banquier remplie par les trésoriers-payeurs généraux est allée sans cesse en s'amoindrissant et que, de plus en plus, ces fonctionnaires commerçants tendent à devenir de simples comptables. Aussi a-t-on pu se demander s'il ne serait pas plus simple et plus économique d'organiser les services de trésorerie sur une base nouvelle en séparant totalement les services de banque des services administratifs proprement dits : nous ferons cet examen critique dans notre seconde partie où nous étudierons les projets de réforme qui ont été présentés dans ce sens.

Le problème de la suppression des trésoriers-payeurs généraux n'est pas sans analogie avec le problème de la suppression des offices ministériels : mais ce problème comporte un facteur politique qui s'opposera longtemps encore, semble-t-il, à sa solution économique.

PREMIÈRE PARTIE

ORGANISATION ET FONCTIONNEMENT DES SERVICES DE TRÉSORERIE

CHAPITRE PREMIER

Organisation des services de trésorerie

SECTION I. — *Administration centrale*

A. — *Ministère des finances*— Le ministre des finances réunit aujourd'hui l'administration des finances proprement dites et l'administration du Trésor. D'une part il assume la haute direction et la responsabilité de tous les services concernant l'assiette, la répartition et le recouvrement des contributions directes, l'établissement et la perception des impôts indirects : en un mot il dirige et surveille toutes les administrations qui produisent des revenus publics. D'autre part, le ministre des finances doit assurer le service du Trésor, c'est-à-dire la centralisation de toutes les ressources de

l'État et la distribution des fonds suivant les besoins des services publics auxquels ils doivent être appliqués : les directions du ministère des finances chargées d'assurer le service du Trésor sont la direction de la comptabilité publique et la direction du mouvement général des fonds.

B. — *Direction de la comptabilité publique.* — Le directeur général de la comptabilité publique est chargé de la tenue des écritures du Trésor : c'est le comptable qui centralise toutes les opérations quelles qu'elles soient, recettes et dépenses, les classe et en débite ou crédite les différents chapitres du budget, dont la dotation est fixée chaque année par la loi des finances. Chaque chapitre figure avec ses recettes et ses dépenses propres, et par une simple balance on peut savoir dans quelle mesure se sont réalisées les prévisions budgétaires : c'est à la Direction générale de la comptabilité publique qu'appartient le soin d'établir cette balance, d'en faire apparaître les résultats et de les rendre publics. Chargée du service des budgets, c'est elle qui réunit toutes les évaluations, toutes les propositions d'où qu'elles viennent : à l'aide de tous ces documents qu'elle condense et dont elle fait un tout, elle construit le projet de budget que le ministre soumet au Parlement. Et quand le Parlement a voté la dotation de chaque chapitre, que les crédits régulièrement ouverts ont pu être mis à la disposition des ministres ordonnateurs, c'est le directeur général de la comp-

bilité publique qui doit en surveiller l'emploi : les comptables qui lui sont subordonnés doivent lui donner avis des dépenses qu'ils ont faites, avec pièces justificatives à l'appui. La comptabilité publique ne perd donc jamais de vue le budget qui est comme une pièce de théâtre en plusieurs actes, « le projet en est le prologue, la loi de règlement en est le dénouement; elle « en suit toutes les péripéties et les décrit dans les « comptes qui sont publiés chaque année (1). » L'exposé complet de la gestion annuelle du Trésor depuis 1800 se trouve dans les comptes généraux de l'Administration des Finances, qui forment une espèce de revue rétrospective de l'histoire financière du pays.

Enfin, le directeur de la comptabilité publique qui surveille les opérations des comptables, prépare les instructions à eux destinées, de manière à régler avec uniformité la marche de tous les services. Les plus importantes de ces instructions sont l'instruction générale des finances du 11 juin 1859 et le règlement général de la comptabilité publique du 31 mai 1862. On n'a pu encore arriver à refondre ces deux codes qui ont bien vieilli et c'est d'instructions spéciales que les comptables du Trésor s'inspirent pour diriger leurs opérations.

C. — *Direction du mouvement général des fonds.* — A côté de la Direction de la comptabilité publique se trouve la *Direction du mouvement général des fonds.*

1. Léon Say. *Les Finances*, p. 115.

La première tient les comptes, la seconde la clé du Trésor dont elle est la gardienne. La Direction du mouvement général des fonds fait office d'un pendule régulateur : en effet, elle doit faire face aux exigences de numéraire pouvant se produire sur un point quelconque du pays ou de ses colonies. Mais, bien que le Trésor reçoive tous les revenus budgétaires dans ses caisses, il se peut qu'à un moment donné ses recettes soient insuffisantes ou ne rentrent pas au moment où les besoins naissent ; c'est alors que le Trésor faisant office de banquier de l'État recourt à des moyens de trésorerie pour lui procurer les fonds qui lui manquent. C'est ainsi qu'il dispose des fonds qui lui sont versés en compte courant par ses correspondants, et qui constituent une partie de la dette flottante. Toujours en sa qualité de banquier, le Trésor peut dans la limite fixée annuellement par la loi des finances, émettre des bons du Trésor qui, selon l'urgence des besoins, donne un intérêt plus ou moins élevé. Mais s'il s'agit de faire face à des dépenses anormales, dont le poids ne peut être supporté par le budget en une seule fois, la Direction du mouvement général des fonds met en circulation des obligations d'une durée variant de cinq à trente ans : pour les grands travaux publics elle a recours aux emprunts en rente perpétuelle ou amortissable ; enfin c'est elle qui étudie les meilleures conditions dans lesquelles un emprunt peut être fait, eu égard à l'état du marché.

Nous étudierons plus loin, en détail, les relations du Trésor et de la Banque de France, ainsi que le service de trésorerie proprement dit, qui reçoit son impulsion de la Direction du mouvement général des fonds.

D. — *Caisse centrale du Trésor public.* — La perception des impôts de toute espèce qui s'opère par une série d'agents, fait affluer les fonds vers le Trésor et toutes les opérations se centralisent à *la Caisse centrale du Trésor public*, qui est un des grands services de l'administration centrale du ministère des Finances.

Au ^{xiv}^e siècle, les baillis et sénéchaux versaient de même, trois fois par an, leurs recettes au Trésor du Temple, qui centralisait les revenus ordinaires et réglait les frais des maisons royales, dettes courantes etc., tandis que le Trésor du Louvre qui centralisait les revenus extraordinaires, réglait les dépenses nécessitées par les guerres et les affaires extérieures. Bientôt ces deux Trésors se fondent en un seul dont l'administration est confiée aux trésoriers de l'hôtel du Roi. Le 18 mars 1522 François I^{er} crée la charge de Trésorier de l'Épargne; ce fut Philibert Babon qui en fut pourvu le premier. Ses attributions passèrent en 1662 au Trésorier du Roi.

C'est le décret du 16 août 1791 qui crée un caissier général comptable, tandis que l'arrêté du 7 thermidor an VIII, article 4, institue un payeur, chef de la caisse des dépenses journalières qui payait sur mandats des quatre payeurs généraux, institués pour les dépenses de la guerre, de la marine, de la dette publique et les

dépenses diverses. Nous avons vu que le décret du 16 juillet 1806 ajoute une caisse de services aux trois caisses existantes.

Les deux ordonnances du 18 novembre 1817 contiennent le germe de l'organisation actuelle. L'une supprime les quatre caisses ; désormais les recettes et les dépenses effectuées au Trésor public, à Paris, furent faites sous la responsabilité d'un seul agent, le caissier de la caisse centrale et du service du Trésor royal. L'autre supprime les quatre payeurs et les remplace par le payeur principal de la dette publique et le payeur principal des ministères, tous deux sous la direction du directeur des dépenses du Trésor.

L'ordonnance du 27 décembre 1823 supprime ce dernier fonctionnaire et les deux payeurs principaux ; désormais, les dépenses sont payées par le payeur central du Trésor : ce titre lui est enlevé par le décret du 5 août 1859 qui l'appelle : directeur comptable des caisses centrales du Trésor. Enfin le décret du 25 août 1862 lui donnait le nom de caissier payeur central du Trésor ; il est assisté depuis le décret du 15 août 1896 par un sous-caissier payeur central. Nommé par le Président de la République, il est astreint à un cautionnement de 200.000 francs : il reçoit un traitement de 20.000 francs et une indemnité de responsabilité de 12.000 francs par an. (Décret du 1^{er} décembre 1900), le montant peut en être révisé tous les cinq ans, par arrêté ministériel.

Il est à la tête de cinq bureaux :

Le *bureau central*, qui saisit toutes les affaires transmises par correspondance, contrôle les envois de valeurs des trésoriers-payeurs généraux, distribue les affaires aux bureaux compétents, ferme les dépêches, envoie les coupons de valeurs au porteur.

Le *bureau de vérification*, qui contrôle les dépenses des ministres et celles de trésorerie, avant et après le paiement.

Le *bureau des opérations* du numéraire qui comprend : la caisse principale, la caisse des recettes en numéraire, celle des dépenses en numéraire. La caisse principale est préposée à la conservation de l'encaisse du Trésor ; les retraits de fonds ont lieu au moyen de mandats signés par le caissier central et le contrôleur central, visés par le directeur du mouvement général des fonds. Le solde numéraire ne doit se composer que d'espèces et de billets de banque. Il est reconnu chaque jour par le contrôleur central.

Le *bureau du portefeuille* du Trésor opère les rentrées et les sorties des titres et effets du Trésor, soit contre récépissés soit par conversion réciproque des effets et du numéraire ; il reçoit aussi les valeurs adressées par les trésoriers-payeurs généraux ainsi que les valeurs du Trésor au porteur, déposées contre certificats nominatifs de dépôt.

Le *bureau de la comptabilité* qui comprend deux sections, centralise les écritures partielles de tous les bu-

reaux qu'il décrit d'une façon définitive sur le journal et le grand livre de la caisse centrale : il prépare les autorisations de paiement qui seront soumises à la signature du directeur du mouvement général des fonds.

Le caissier central du Trésor — qui tient sa comptabilité en partie simple, comme le mentionne l'article 342 du décret du 31 mai 1862 — est soumis au contrôle du contrôleur central du Trésor qui doit constater le fait matériel de la recette et de la dépense, en tenir une comptabilité contradictoire pour s'assurer à la fin de la journée de l'accord des opérations effectuées ; ses écritures n'ont pour but que de dégager les soldes du Trésor.

Tels sont les principaux organes de l'administration centrale du service de trésorerie : nous allons maintenant examiner ceux de l'administration régionale.

SECTION II. — *Organisation régionale.*

I. — *Trésoriers-payeurs généraux.* — A la tête du service de trésorerie, dans le département, nous trouvons le trésorier-payeur général : comme son nom l'indique, il est chargé de recouvrer les recettes, de solder les dépenses, alors que pendant longtemps ces deux services étaient remplis par deux agents distincts : le receveur et le payeur. Ses attributions étant des plus importantes, nous les étudierons et en

retracerons l'évolution dans les quatre chapitres suivants, nous bornant ici à quelques généralités.

Les trésoriers-payeurs généraux sont nommés par le Président de la République (décret du 21 novembre 1865) sur la proposition du ministre des Finances, et choisis jusqu'à concurrence des deux tiers de leur nombre parmi les receveurs des finances ou les fonctionnaires ayant appartenu à un service ressortissant au ministère des Finances. Le dernier tiers est laissé au choix du gouvernement qui peut récompenser ainsi les loyaux services de ses préfets ou autres fonctionnaires administratifs. Le décret du 21 novembre 1865 (art. 5) imposait dix années de services publics dont cinq dans l'administration des finances, mais il a été abrogé par un autre décret du 23 septembre 1872 que confirment sinon littéralement du moins implicitement, ceux du 18 janvier 1880 et du 22 juillet 1882. Les trésoreries sont divisées en quatre classes par le décret du 31 mai 1899, et correspondent aux traitements fixes suivants :

1 ^{re} classe,	. . .	18.000 francs (5 trésoriers).
2 ^e	— . . .	16.000 francs (22 —).
3 ^e	— . . .	14.000 francs (20 —).
4 ^e	— . . .	12.000 francs (40 —).

Nous disons traitements fixes et non pas émoluments : nous constaterons que ceux-ci sont assez élevés si ceux-là ne le sont pas. L'arrêté ministériel

du 12 juin 1899 a réparties les quatre-vingt-sept trésoreries dans les différentes classes. Les trésoriers sont tenus de résider au chef-lieu de leur département, sauf celui du Finistère qui réside à Brest, et celui du Var à Toulon. Étant responsables de leur gestion ils sont astreints à un cautionnement dont nous verrons l'importance quand nous examinerons la responsabilité des trésoriers-payeurs généraux. En cas de décès, de démission, suspension, révocation, pour qu'il n'y ait pas d'interruption dans le service, le préfet prend un arrêté pour désigner un gérant ; celui-ci gère la trésorerie sous sa propre responsabilité.

II. — *Receveurs particuliers des finances.* — Après le trésorier-payeur général au chef-lieu du département, nous trouvons le receveur particulier des finances, dans les chefs-lieux d'arrondissement. Ce fonctionnaire a été créé par la loi du 27 ventôse an VIII qui supprima les préposés aux recettes, organisés par la loi de brumaire an VI. Préposé du trésorier-payeur général, cet agent du Trésor n'a pas en quelque sorte d'existence propre, n'étant que le représentant de son chef hiérarchique et se confondant avec lui : (V. décret du 31 mai 1862, art. 333 et 336.)

Les receveurs des finances sont nommés par le Président de la République, sur la présentation du ministre des Finances. La limite d'âge à l'admission est fixée à cinquante ans, sauf pour les officiers retraités et pour les agents de l'administration des finances, pour

qui la limite d'âge est portée : pour les premiers, à cinquante-cinq ans, pour les seconds à cinquante-sept ans, d'après le décret du 14 janvier 1905.

Les recettes particulières des finances sont divisées en trois classes, déterminées par le chiffre du cautionnement: quand ce dernier est de plus de 70.000 francs, la recette est de première classe ; quand il est de 55.000 à 69.000 francs, la recette est de deuxième classe ; quand il est inférieur à 55.000 francs, la recette est de troisième classe (arrêté du 10 novembre 1896). La moitié de ce cautionnement doit appartenir en propre au comptable.

Leurs émoluments se composent: 1° d'un traitement fixe de 2.400 francs (arr. min. du 26 décembre 1879): 2° d'une commission sur les recettes qui depuis 1887 figure au budget pour une somme de 2.111.500 francs : un état détermine pour chaque arrondissement le montant de cette commission. De plus, un décret du 31 décembre 1886 leur alloue 1/8 0/0 sur les sommes déposées à leur caisse pour les achats de rente.

Leurs attributions consistent à diriger et à centraliser, d'après les instructions des trésoriers-payeurs généraux, dans leur arrondissement, la perception et le recouvrement des contributions directes dont ils répondent, des taxes assimilées à ces contributions perçues au profit de l'État, des amendes et condamnations pécuniaires. Ils acquittent directement les arrérages des rentes nominatives ainsi que ceux des pensions

payables dans leur arrondissement : ils soldent les dépenses publiques imputables sur le budget général de l'État ou du département, quand les extraits d'ordonnances ou de mandats ont été revêtus du « vu bon à payer » du trésorier-payeur général.

De plus, ils ont sous leur surveillance, en dehors des percepteurs, les receveurs spéciaux de leur arrondissement, receveurs municipaux, des hospices, des hôpitaux, comptables de l'université, des facultés (décret du 22 juillet 1897) (1).

Les receveurs particuliers doivent tenir à la disposition du trésorier-payeur général, tous les fonds qu'ils ont reçus et se conformer à ses instructions, soit pour opérer le versement matériel à la trésorerie, soit pour les employer sur les lieux, soit pour les réserver ou leur donner les directions nécessaires.

Dans chaque arrondissement, les receveurs particuliers servent d'intermédiaires au directeur de la Caisse des Dépôts et Consignations, pour effectuer les recettes et les dépenses qui concernent le service de cette caisse : ils tiennent dans ce but divers registres dont la

1. Tous les huit, dix jours les receveurs des villes, tous les mois les receveurs des circonscriptions rurales, versent leurs fonds à la recette des finances, de même que les receveurs des contributions directes et des douanes ; ces derniers ne remettent que le récépissé à talon, délivré par le receveur des finances à leur receveur principal. Ce dernier verse à la recette des finances le montant de ses recouvrements fiscaux (tabac, allumettes, poudre).

nomenclature se trouve, soit dans les instructions publiées par la Caisse, soit dans l'instruction générale du 20 juin 1859 (art. 500). Les receveurs des finances ne doivent, en principe, opérer aucun remboursement pour le compte de la Caisse des Dépôts, sans une autorisation spéciale du directeur de cette caisse.

La surveillance des receveurs des finances s'étend aussi sur les sociétés de courses autorisées, en vertu de la loi du 2 juin 1891 et du décret du 7 juillet suivant, au point de vue de leur gestion financière; ils l'exercent conjointement avec l'inspection des finances qui peut se faire produire les registres et livres de comptabilité sauf dans la Seine et dans la Seine-et-Oise. Le trésorier-payeur général est investi des mêmes pouvoirs (Décret du 7 juillet 1891, art. 6).

Les receveurs des finances contrôlent également les opérations des caisses d'épargne et de leurs succursales. Ils veillent à ce que les encaisses leur soient exactement versées, sous la seule réserve des fonds jugés nécessaires pour assurer le service.

Enfin les receveurs des finances vérifient la gestion des caisses autonomes, situées dans leur arrondissement, que les sociétés de secours mutuels ont été autorisées à constituer en vertu de l'article 27 de la loi du 1^{er} avril 1898.

IV. — *Percepteurs*. — Chargés de recouvrer les impôts directs, nous pouvons trouver l'origine des percepteurs en la personne des collecteurs de la taille :

ceux-ci, primitivement, étaient responsables de l'impôt de la paroisse, devaient payer pour les insolvable; ce système fut condamné par Boisguilbert, l'abbé de Saint-Pierre, Turgot. Ce dernier, dans le Limousin, remplaça les collecteurs par des agents assujettis à un cautionnement ; l'assemblée de Berry et d'autres suivirent cet exemple. La Constituante réforma cette organisation et le recouvrement de l'impôt fut donné à l'adjudication (23 novembre 1790).

Le décret du 26 septembre 1791 confirme que la perception des trois contributions sera faite dans chaque commune par le même percepteur, à la suite d'une adjudication ; ce principe fut maintenu par la loi du 3 frimaire an VII et l'arrêté du 16 thermidor an VIII ; dans les villes de plus de 25.000 habitants, on pouvait nommer un receveur des contributions.

Les arrêtés des 7 ventôse, 4 thermidor et 9 fructidor an X, mirent à la nomination du gouvernement, le percepteur des contributions directes d'un certain nombre de grandes villes: l'arrêté du 4 pluviôse an XI généralise cette mesure pour les villes dont les rôles dépasseraient 15.000 francs.

La loi du 5 ventôse an XII édicte que tous les percepteurs des contributions directes seront nommés par le Premier Consul : ce principe de la nomination est toujours en vigueur.

On ne peut être nommé percepteur, en principe, si l'on n'a été deux ans percepteur surnuméraire (décret

du 13 mars 1900): les surnuméraires sont nommés, au concours, par le ministre des Finances. Les préfets nomment le tiers des percepteurs de la dernière classe; un tiers des places de cette classe est réservé aux sous-officiers rengagés. La limite d'âge d'admission est fixée à cinquante ans (1).

En général, les cantons sont divisés en deux ou trois perceptions, et les perceptions sont de quatre classes entre lesquelles la répartition est effectuée d'après le produit: celles qui ont un produit supérieur à 13.000 francs sont dites « perceptions hors classe ».

Les percepteurs sont rémunérés non à l'aide d'un traitement fixe qui laisserait les comptables indifférents au rendement de l'impôt, mais à l'aide de remises proportionnelles aux sommes dont ils ont à faire le recouvrement. Ces remises, sur le service des contributions directes, se composent de deux éléments:

1° Une rétribution fixe pour chaque article des rôles généraux et supplémentaires, dont le taux est déterminé par le ministre des Finances: elle est de 20 centimes pour les perceptions dont le produit est inférieur à 2.400 francs. Pour les percepteurs de Corse l'allocation est de 25 centimes par article (arr. minis. 20 novembre 1874).

1. Un décret du 15 octobre 1906, rendu en exécution de la loi de finances du 16 avril 1906, détermine les conditions dans lesquelles des perceptions pourront être attribuées à certains employés des trésoreries générales et des recettes particulières.

2° de remises proportionnelles sur le montant des rôles de chaque perception, calculées d'après un tarif décroissant et dont le ministre fixe les bases (1).

Les percepteurs actuels ont comme attributions la perception des impôts indirects et de quelques revenus publics, la gestion des deniers des communes : ils assurent le fonctionnement d'un certain nombre de caisses d'assurance et de prévoyance.

Ils sont personnellement responsables vis-à-vis du Trésor du recouvrement de l'impôt; aussi peuvent-ils (loi du 3 juillet 1846, art. 6) demander aux Conseils de Préfecture le dégrèvement des cotes dont l'irrécouvrabilité est constatée, par suite de la disparition de la matière imposable.

Appendice. — Depuis le 1^{er} juin 1832 la recette centrale du département de la Seine a remplacé la recette

1. L'accroissement continu des contributions directes et des impositions communales a entraîné une élévation ininterrompue du produit de la plupart des perceptions et en particulier de celles des grandes villes. Il a paru qu'il convenait d'enrayer cet accroissement constant de dépenses. C'est pourquoi le gouvernement en son projet de loi du budget pour 1906, a pensé qu'avant de remanier les tarifs des remises il fallait un maximum légal qu'à l'avenir, en cas de changement de titulaire, aucune perception ne pourra dépasser ; mais ce projet n'a pas été voté dans la loi de finances. L'article 63 de la loi de finances de 1907 ramène le chiffre des perceptions à 4,900 « au fur et à mesure de la suppression des perceptions de ville ».

Le projet de loi du budget pour 1903 ne met plus cette question en jeu.

générale du département et les recettes particulières des arrondissements de Sceaux et de Saint-Denis. Le receveur central, nommé par le Président de la République, a un traitement fixe de 16.000 francs (décret du 12 juin 1899). Son cautionnement est fixé à 220.000 francs (décret du 8 novembre 1899, art. 2). Contrairement aux receveurs des finances, il n'a pas à surveiller le receveur municipal de Paris non plus que la caisse d'épargne de Paris, placée sous la surveillance directe du ministre des Finances qui en fait vérifier la gestion par l'inspection générale des finances (décret du 20 septembre 1896).

Le département de la Seine n'ayant pas de trésorier-payeur général, ses attributions sont confiées, en ce qui touche les dépenses, au caissier payeur central du Trésor, dont nous avons étudié les fonctions, et pour les recettes, au receveur central de la Seine. (Décret du 12 juillet 1893 modifié par le décret du 30 janvier 1900, art. 1 et 2.)

Nous avons ainsi terminé l'examen de l'organisation des services de trésorerie. Après avoir étudié l'organisme qui donne l'impulsion à ces services, nous avons passé en revue chaque rouage qui contribue à leur fonctionnement ; nous avons examiné comment était alimenté le Trésor, et à l'aide de quels agents. Leur primordial devoir à tous, est d'assurer la totalité de ses recouvrements, garantis d'ailleurs par les caution-

nements des percepteurs, du receveur des finances, et du trésorier-payeur général. Mais toutes les opérations des recettes particulières et des perceptions viennent se condenser, se résumer dans les comptes de caisse et de portefeuille de la trésorerie générale qui est le centre de tous les services du Trésor. Les receveurs particuliers et les percepteurs ne sont que des représentants du trésorier-payeur général et ne sont pas justiciables de la cour des comptes ; toute leur gestion se confond avec celle de leur chef, à tel point que c'est lui qui, sous sa responsabilité personnelle, leur donne le *quitus* qui leur permet, en fin de gestion, de toucher leur cautionnement ; le trésorier-payeur général est responsable envers l'État, le département, les communes, les particuliers, de la gestion des receveurs et des percepteurs. Aussi les attributions et la situation de ce fonctionnaire méritent-elles une étude approfondie qui va faire l'objet des chapitres suivants.

CHAPITRE II

Attributions des trésoriers-payeurs généraux.

Généralités. — Les ancêtres des trésoriers-payeurs généraux actuels sont les receveurs créés par François I^{er} dont la commission fut transformée en 1552, par Henri II, en office (1); ils recevaient sans distinction les produits du domaine, des aides, des tailles, des gabelles. Ce fut le décret du 14 novembre 1790 qui supprima ces offices : celui du 4 frimaire an II, ordonne « l'arrestation en masse des ci-devant receveurs généraux ». Sans l'influence de Cambon, et, sans l'intervention de Gaudin, ils auraient subi le même sort que les fermiers généraux.

« Je me rendis de suite au comité des finances, dit ce dernier, et je demandai au président comment il se faisait que les fermiers généraux et les receveurs géné-

1. *L'office* constituait une véritable propriété dont on ne pouvait dépouiller les titulaires, ce qui leur valait l'indépendance au regard de l'autorité supérieure; *la commission* n'était qu'une délégation révocable *ad nutum*, ne conférant que l'exercice de la puissance publique et dont les titulaires étaient dans la main du souverain.

(Brissaud, *Histoire du droit français*, p. 827).

raux se trouvassent l'objet d'une même mesure, lorsque leurs fonctions n'avaient rien de commun : en effet, les fermiers généraux prenaient à bail la perception de certains droits dont ils devaient rendre une somme déterminée, le superflu leur appartenant. Les receveurs généraux, au contraire, étaient seulement chargés de percevoir les contributions directes comme nos receveurs de district les perçoivent aujourd'hui, moyennant une remise au taux fixé par la loi... Enfin on reste convaincu et le président dit à l'un des membres du comité : « Puisqu'il en est ainsi, va au bureau des procès-verbaux, et efface le nom des receveurs généraux, du décret rendu ce matin. »

Supprimés en l'an IV, les receveurs de district furent remplacés par les préposés du receveur général du département, créés par la loi du 5 fructidor an III. Avant lui il n'y avait pas d'agent centralisateur dans le département. Ces receveurs généraux fonctionnèrent jusqu'à ce que leurs attributions, par intégration, furent augmentées de celles des payeurs. Ce fut par un désir de simplification que cette mesure fut prise : en effet, à côté des receveurs qui centralisaient les recettes, les payeurs, créés le 24 septembre 1791, étaient chargés du service de la dépense : ils recevaient les fonds des premiers. Or, ce dédoublement du service des recettes et des paiements entre deux comptables de l'État était superflu, surtout dans la même résidence. C'est pourquoi, le ministre des Finan-

ces fit signer le décret du 21 novembre 1865 qui supprima cette dualité et institua les trésoriers-payeurs généraux. Voici quelques passages du rapport de Fould démontrant la nécessité de cette mesure :

« Lorsqu'on a examiné à d'autres époques déjà anciennes la question de la réunion du service des receveurs généraux à celui des payeurs, on élevait contre ce projet des objections qui ne sont plus fondées aujourd'hui. La principale consistait à dire que les receveurs généraux qui, par suite des nécessités des temps, avaient été constitués banquiers du Trésor, étant intéressés à faire l'emploi le plus productif de leurs fonds pouvaient être entraînés à apporter du retard dans l'acquittement des dépenses publiques, l'institution des payeurs avait eu pour objet de prévenir cet inconvénient et d'assurer l'exactitude des paiements. Mais d'un côté, la création de nombreuses succursales de la Banque de France où le Trésor fait verser les fonds provenant des excédents de recettes, a sensiblement changé la nature du concours réclamé des receveurs généraux, de l'autre, en ce qui concerne les payeurs, leurs fonctions se sont successivement modifiées. En effet, par suite du développement des affaires, une grande partie des paiements est effectuée déjà par les receveurs généraux et particuliers des finances et même par les percepteurs. »

Et en ce qui concerne les garanties nous lisons :

« D'ailleurs, les conditions de service ne permettent pas aux comptables de donner aux fonds destinés à l'acquit des dépenses publiques une autre application, et quant au contrôle de l'emploi des crédits et des pièces justificatives, il présentera les mêmes garanties que par le passé. »

Dans ses lignes générales, la fonction des trésoriers payeurs généraux consiste : à recouvrer les impôts directs et les taxes assimilées dont ils garantissent la rentrée intégrale avant l'expiration de la deuxième année de l'exercice ; à centraliser les recettes des impôts indirects, à recouvrer et centraliser les produits universitaires, à encaisser les excédents de recettes communales et hospitalières, ceux des caisses d'épargne, des syndicats autorisés, des monts-de-piété ; à payer les dépenses du budget de l'État, des départements, des communes, à faire des avances de fonds à l'État. Ce qui caractérise ces fonctionnaires et les différencie des autres, c'est qu'ils effectuent toutes ces opérations sous leur responsabilité pécuniaire et qu'ils répondent, sur leurs deniers personnels, non seulement de leur gestion, mais de celle des receveurs particuliers et des percepteurs de leur département : ils garantissent donc l'État contre tout risque de pertes par suite de vols, d'erreurs dans les recettes ou d'irrégularités dans les dépenses. Ainsi le trésorier payeur général est un véritable entrepreneur de services ; il se charge d'amener au Trésor tous les fonds qu'il doit recevoir, de

même qu'un entrepreneur se charge d'exécuter un travail public ; si le trésorier éprouve des difficultés dans la rentrée des impôts, si l'un des percepteurs ou des receveurs de son département commet des malversations, les ennuis ou les pertes qui en résultent retombent sur lui, de même que si l'entrepreneur rencontre dans l'exécution de son travail des difficultés auxquelles il ne s'attendait pas (terrain mouvant, main-d'œuvre instable, etc.), l'État n'est pas tenu de l'indemniser et peut même se retourner contre lui pour inexécution des conditions si l'ouvrage n'est pas terminé dans le délai fixé, réserve faite des cas prévus ou de force majeure.

Mais le trésorier payeur général se distingue des fermiers généraux, qui eux aussi étaient chargés sous leur responsabilité de la rentrée des impôts, en ce que ceux-ci ne recevaient pas de traitement et que leur rémunération consistait dans la différence entre le prix du bail qu'ils avaient souscrit et le montant des recouvrements qu'ils avaient effectués, tandis que les trésoriers ont un traitement fixe et des émoluments proportionnels aux opérations qu'ils ont faites.

Les trésoriers payeurs généraux ainsi que les receveurs particuliers choisissent librement leur personnel : leurs employés sont par conséquent en dehors de la hiérarchie administrative ; mais les fondés de pouvoir des trésoriers payeurs généraux doivent être agréés par le directeur général de la comptabilité publique

et ceux des receveurs particuliers par le trésorier payeur général.

Les fondés de pouvoir et les principaux employés ayant cinq ans de service ne peuvent être congédiés qu'avec l'autorisation du directeur général de la comptabilité publique (1).

Nous examinerons les diverses attributions des trésoriers payeurs généraux dans les trois sections suivantes :

SECTION I. — Recouvrement des recettes.

SECTION II. — Paiement des dépenses.

SECTION III. — Services spéciaux.

SECTION I. — *Recouvrement des recettes.*

Le trésorier payeur général, avons-nous dit, centralise toutes les recettes effectuées dans le département. Pour les impôts directs, en effet, il prend charge du montant des rôles généraux et supplémentaires qui lui sont remis pour le département ; il en contrôle les calculs et vérifie si les impositions sont bien établies conformément à la loi de finances ; puis il surveille la marche du recouvrement, d'autant plus attentivement qu'il en est responsable. Les percepteurs de son arrondissement lui envoient, chaque jour, la situation de

1. Circulaires du 8 novembre 1880 et du 11 novembre 1899.

leur caisse et, chaque mois, l'état de leurs recouvrements ; les receveurs des finances font les mêmes envois pour leur arrondissement. C'est d'après ces états que le trésorier donne ses instructions et que sont déterminées chaque année les remises qui doivent être allouées aux comptables pour leurs frais de gestion.

En ce qui concerne les impôts indirects, c'est à la trésorerie générale du département, soit directement, soit par l'intermédiaire des receveurs particuliers des finances, que les receveurs de l'enregistrement, des contributions indirectes, des douanes, des postes et télégraphes, versent le montant de toutes leurs recettes. Cependant, si les trésoriers payeurs généraux encaissent ainsi matériellement les produits des revenus indirects, ce sont les receveurs des diverses régies financières qui imputent les recettes dans leurs écritures et en rendent compte ; les trésoriers constatent seulement qu'ils ont reçu telle somme des receveurs des régies financières : ces derniers, dans leurs écritures, classent ces produits par nature de revenus.

Le trésorier payeur général recouvre en outre les taxes des mines, des biens de mainmorte, de la vérification des poids et mesures, les produits universitaires (facultés, écoles du gouvernement, lycées), les produits des maisons centrales, des prisons civiles et militaires, les frais de surveillance des chemins de fer, de l'inspection des eaux minérales, les sommes

dues à l'État par les départements, les communes ou les particuliers pour concourir aux dépenses de travaux publics. Il fait souscrire aux acquéreurs de bois de l'État et de ceux des communes, des traites qu'il garantit par son endossement et dont il est débité d'office par le Trésor, au jour de l'échéance, qu'elles soient payées ou non. Il perçoit la taxe des brevets d'invention, les produits éventuels affectés aux dépenses ordinaires et extraordinaires des départements, les produits destinés aux écoles normales primaires et à celles de l'instruction primaire, les taxes des permis de chasse, les cotisations municipales particulières.

L'un des services de recettes les plus chargés est celui du recouvrement des amendes, dont l'administration de l'Enregistrement, depuis 1876, s'est débarrassée, pour le confier aux trésoriers-payeurs généraux. Ce service, des plus compliqués, nécessite dans chaque trésorerie, ou à peu près, deux employés spéciaux. En effet, le trésorier doit prendre connaissance des extraits de jugements de simple police et de police correctionnelle, des arrêts de cour d'assises, qui lui sont adressés par les greffiers; il doit ensuite transmettre ces extraits, comme titres de perception, aux percepteurs chargés de recouvrer le montant de ces amendes, prendre dans certains cas et dans les délais fixés inscription de privilège et d'hypothèque au profit du Trésor, apprécier postérieurement l'opportunité d'en donner mainlevée, requérir le procureur de la République de faire incar-

cérer les débiteurs insolvable s'ils n'exécutent pas la condamnation pécuniaire, vérifier les recouvrements effectués par les percepteurs, contrôler et diriger les mêmes travaux dans les arrondissements des receveurs particuliers, faire connaître tous les mois au ministère la situation des recouvrements et des poursuites dans le département. Une fois perçues, ces amendes, qui se divisent en vingt catégories environ, doivent être attribuées par le trésorier général, suivant la nature du délit, à l'État, au département, ou à la commune, à la caisse des invalides de la marine, ou des hospices, ou du fonds commun, d'après des règles déterminées.

Le trésorier-payeur général recouvre en outre les centimes additionnels pour dépenses départementales, les divers produits éventuels destinés aux mêmes dépenses (revenus des propriétés, dons, legs, emprunts, etc.).

Enfin il centralise les retenues pour les pensions civiles des fonctionnaires, les recettes accidentelles ou imprévues, les versements de fonds sur les dépenses des divers ministères, les cautionnements de différents fonctionnaires et officiers ministériels.

Telles sont les opérations de recettes auxquelles se livre le trésorier-payeur général; nombreuses et délicates, elles sont toutes garanties par lui et souvent il est obligé de rembourser des sommes considérables. Il doit donc surveiller avec le plus grand soin

— son devoir et son intérêt le lui commandent — la gestion des agents dont il répond. D'ailleurs les règlements l'obligent à vérifier à fond deux fois par an, et en personne, le service de chaque receveur particulier des finances de son département et une fois au moins celui des percepteurs de l'arrondissement chef-lieu. Tous les trois mois il doit vérifier la caisse et la comptabilité des receveurs spéciaux et des caissiers de caisse d'épargne.

Ainsi l'État n'a qu'à établir ses budgets pour qu'il puisse considérer les recettes comme réalisées sans qu'il ait à prévoir de pertes et cela grâce aux trésoriers-payeurs généraux ; assuré des recettes, il peut considérer ses dépenses comme soldées, et c'est encore le trésorier-payeur général qui va en assurer le paiement.

SECTION II. — *Paiement des dépenses.*

Le service des dépenses fut primitivement confié à des fonctionnaires spéciaux, les payeurs. Pour reviser les liquidations, tenir les comptes des ordonnances, ils s'étaient entourés de nombreux bureaux qui compliquaient les services, amenaient des désordres et coûtaient fort cher, à tel point que le gouvernement, par une ordonnance du 18 novembre 1817, se vit forcé de supprimer les quatre payeurs généraux de la guerre, de la marine, des dépenses diverses et de la dette publi-

que ; cela réduisit le montant des traitements au budget de 630.000 francs. On supprima également les agents placés aux chefs-lieux de divisions militaires et tous les payeurs devinrent des préposés directs de l'administration centrale. Aussi virent-ils leur tâche se simplifier rapidement, n'ayant plus de relations avec des directions diverses, mais au contraire étant soumis aux règles uniformes de l'administration centrale. Les payeurs ne prirent dans le service de la dépense que la part qui appartient à des préposés du Trésor, à savoir celle de satisfaire immédiatement à toutes les dettes, après en avoir recueilli les preuves matérielles et légales, sans retarder la libération de l'État par des formalités superflues qui pouvaient porter atteinte à son crédit.

Le décret du 21 novembre 1865 a réuni les fonctions de trésorier et de payeur dans la personne du trésorier-payeur général, qui est actuellement chargé du paiement des dépenses publiques, c'est-à-dire de toutes les dépenses inscrites au budget. Cette réunion fut une simplification nouvelle du mécanisme des services de trésorerie ; la division dans l'organisation centrale du ministère des Finances avait cessé depuis 1815, et ce n'est qu'en 1865 qu'elle fut réalisée dans les départements. Tous les services du Trésor étant ainsi centralisés dans les mêmes mains, le contrôle devint plus efficace et plus aisé.

Le trésorier-payeur général est le seul payeur dans

le département pour le compte de l'État ; c'est en vertu d'une délégation de ce chef de service et sans encourir aucune responsabilité que les receveurs particuliers et les percepteurs effectuent des paiements.

Toutes les dépenses sont donc acquittées par les trésoriers-payeurs généraux sous leur responsabilité personnelle et pécuniaire, c'est-à-dire que la plus petite irrégularité ou erreur dans les pièces justificatives laisse la dépense à la charge du trésorier-payeur général. Le service des paiements dans les trésoreries générales est des plus chargés et exige de minutieuses précautions : dans beaucoup de départements le nombre des mandats acquittés annuellement pour le compte de l'État s'élève (y compris les quittances de porteurs de titres de rentes sur l'État) à 250.000 environ. Avant d'effectuer le paiement, le trésorier-payeur doit contrôler avec soin la régularité des ordonnances et des mandats émis par les ordonnateurs, vérifier si un crédit a été ouvert pour cette dépense, si ce crédit n'a pas été dépassé, si l'affectation du crédit n'a pas été changée ou s'il n'appartient pas à un autre exercice. Si l'une de ces conditions fait défaut, la dépense payée reste à la charge du trésorier général ; l'État est ainsi garanti contre tout risque de pertes.

C'est encore le trésorier-payeur général qui doit, quand l'État acquiert des biens meubles ou immeubles, s'assurer de la capacité civile des intéressés : minorité,

interdiction, veuvage, clauses du contrat de mariage (dotalisation, inaliénabilité, incessibilité, remploi, etc.), identité des personnes... Les paiements résultant des adjudications ou des marchés de gré à gré entraînent souvent des transports effectués par les entrepreneurs au profit de tiers créanciers, ou des oppositions formées par des intermédiaires, qui sont signifiées au trésorier-payeur général. Celui-ci doit parfois aussi examiner soit les saisies-arrêts sur mandats de fournitures ou mandats de traitements, pour lesquelles des retenues sont faites dans la proportion indiquée par le Code civil, soit les pièces d'hérédité (actes de décès, intitulés d'inventaire, certificats de propriété, etc.) qui doivent être produits dans des cas fréquents (arrérages de pensions, renouvellement de titres, etc.).

Ainsi, le service du paiement des dépenses est de tous les services aujourd'hui confiés aux trésoriers-payeurs généraux le plus délicat et celui qui exige les connaissances les plus variées et les plus étendues : il faut sans doute connaître les règles de la comptabilité, mais cela ne suffit pas ; il faut aussi et surtout posséder des connaissances juridiques, car chaque jour des questions contentieuses se présentent qui engagent souvent à un haut degré la responsabilité des trésoriers-payeurs généraux.

Appendice aux sections I et II

Les trésoriers-payeurs généraux, comme *caissiers* du Trésor, doivent fournir les fonds nécessaires aux diverses administrations, notamment à l'administration des Postes dont le rôle, qui touche par tant de points à la vie économique du pays, s'accroît d'une manière continue; aussi les besoins de fonds et de subventions de ce service grandissent-ils de jour en jour et c'est à la caisse des trésoriers-payeurs généraux qu'il les demande.

Les trésoriers-payeurs généraux doivent également assurer, dans des conditions qui donnent satisfaction aux exigences du public, la circulation monétaire. Il leur appartient de veiller à ce que les monnaies divisionnaires soient en quantité suffisante dans les départements pour qu'aucune gêne ne soit apportée aux transactions commerciales et plus particulièrement aux transactions du petit commerce. C'est sur leur demande et par leur entremise que la direction du mouvement général des fonds répartit les monnaies divisionnaires sur les divers points où le besoin s'en fait sentir.

Ils doivent alimenter, en gardant à leur charge le frais d'envoi et en assumant tous les risques de transport, les caisses des receveurs particuliers, des percepteurs, auxquelles viennent se faire payer tous ceux qui,

à un titre quelconque, ont à recevoir de l'argent de l'État.

Pour toute cette partie du service du Trésor, les receveurs particuliers et les percepteurs ne sont en quelque sorte que les employés de guichet de la caisse des trésoriers-payeurs généraux.

SECTION III. — *Services spéciaux.*

I. — *Comptabilité des départements, communes et établissements hospitaliers et de bienfaisance.* — En vertu de la loi du 18 juillet 1892, article 18, les trésoriers payeurs généraux sont devenus les comptables directs du département ; jusque-là la comptabilité départementale se confondait dans l'ensemble de celle du Trésor ; aujourd'hui les trésoriers-payeurs généraux doivent rendre pour cette comptabilité un compte de gestion spécial, qui est soumis à l'approbation du conseil général, en même temps qu'au contrôle de la direction de la comptabilité publique et au jugement de la Cour des comptes (1).

Ils sont chargés, en leur qualité de comptables du département, d'assurer la rentrée de toutes les recettes de quelque nature qu'elles soient et d'en appliquer le produit aux diverses dépenses ; ils assument dans les mêmes conditions que pour les paiements effectués au

1. Décret du 12 juillet 1893. Loi du 29 juin 1899.

compte du Trésor, toute la responsabilité des paiements pour le compte du département.

Tout mandat de paiement, pour être payé à la caisse du trésorier-payeur général, doit être appuyé des pièces qui constatent que son effet est d'acquitter en tout ou partie une dette du département régulièrement inscrite. Le préfet annexe les pièces justificatives des dépenses aux bordereaux d'émission qu'il adresse chaque jour au trésorier-payeur général dont le cautionnement est affecté solidairement à la garantie de sa gestion comme comptable de l'État et comptable départemental. Après cessation des fonctions du trésorier-payeur général, pour le remboursement du cautionnement, le préfet donne un certificat de libération provisoire constatant que les écritures ont été reconnues régulières et qu'il n'y a aucun débet. Pour le remboursement du dernier tiers, après l'arrêt de quitus définitif prononcé par la Cour des comptes, il délivre un certificat de quitus visant le dit arrêt (Décret du 20 janvier 1900).

En ce qui concerne le service des communes, les trésoriers-payeurs généraux agissent en une double qualité : comme trésoriers-payeurs généraux, ils centralisent tous les fonds placés au Trésor par les communes du département ; comme receveurs particuliers de l'arrondissement, ils ont les mêmes attributions que les autres receveurs particuliers ; ce sont des attributions de détail.

Le service des communes et des établissements de

bienfaisance nécessite de la part du trésorier général une grande vigilance car, suivant le nombre des communes et des établissements publics situés dans son département, il doit tenir des comptabilités diverses avec description soit des sommes recouvrées ou dépensées, soit des fonds disponibles produisant ou ne produisant pas d'intérêts.

Les pièces justificatives de toutes ces opérations sont adressées chaque année pour chaque commune et établissement par les percepteurs, receveurs municipaux et par les receveurs spéciaux, à la recette des finances. Ces documents forment la base des comptes de gestion que les receveurs des finances vérifient pièce par pièce, tant au point de vue de l'exactitude des opérations que de la validité des quittances. Des échanges de correspondance ont lieu entre les comptables et leurs chefs hiérarchiques sur les observations formulées au sujet de ces comptes.

Le trésorier général, comme receveur particulier du chef-lieu d'arrondissement, effectue ce contrôle en ce qui concerne les percepteurs placés sous ses ordres et il s'assure lors de la vérification des recettes particulières, que ce contrôle a été l'objet de tous les soins des receveurs d'arrondissement.

II. — *Service de la Caisse des Dépôts et Consignations.*

— Le trésorier-payeur général et les receveurs des finances dans leur arrondissement sont les préposés de la Caisse des Dépôts et Consignations. Comme tels

ils sont comptables envers la Caisse des recettes et des dépenses qu'ils effectuent pour son compte, responsables des erreurs qu'ils peuvent commettre, et des remboursements qui ne seraient pas appuyés de toutes les justifications prescrites par les lois et règlements.

Les trésoriers généraux constatent les recettes et les dépenses relatives à ce service dans un compte courant qu'ils tiennent contradictoirement avec la Caisse des Dépôts et Consignations. Celle-ci, tous les trois mois, dresse un état qu'elle transmet au ministre des Finances et que le ministre compare au compte des trésoriers-payeurs généraux.

Le compte courant est soldé tous les dix jours au moyen de mandats délivrés par le trésorier à l'ordre du caissier de la Caisse des Dépôts et Consignations si les recettes des dix jours excèdent les dépenses, ou de mandats sur la Caisse à l'ordre du trésorier-payeur général si les dépenses excèdent les recettes. Le trésorier avise spécialement de l'émission de ces mandats émis les 10, 20 et fin de mois le directeur du mouvement général des fonds et le directeur général de la Caisse des Dépôts et Consignations. Ce compte étant versé tous les dix jours ne donne lieu à aucun intérêt. (Instruction générale, art. 903.)

Les trésoriers, tous les mois, adressent à la Caisse des Dépôts et Consignations, en double expédition, les relevés des opérations faites pour le service de cette caisse avec un compte spécial pour les recettes et un pour les

dépenses. Le caissier donne alors avis au trésorier-payeur général des crédits et des débits qu'il porte chaque mois à son compte courant, après examen de leurs envois mensuels.

Les trésoriers généraux portent dans les comptes de gestion annuelle qu'ils rendent à la Cour des comptes, à un article spécial de recettes et à un article spécial de dépenses, les opérations concernant la Caisse des Dépôts, telles qu'elles ont été admises par elle : ces recettes et dépenses sont justifiées à la direction générale de la comptabilité publique, puis à la Cour des comptes par les avis mensuels de débit et de crédit que la Caisse des Dépôts a fait parvenir au trésorier-payeur général. La Caisse de son côté envoie à la Cour des comptes les bordereaux mensuels et les bordereaux annuels récapitulatifs des opérations effectuées. Ces opérations sont très nombreuses : elles ont rapport à 14 objets différents et la recette des consignations judiciaires ou administratives ne correspond pas à moins de 37 cas divers.

III. — *Assistance publique.* — Pour assurer le paiement dans les départements des dépenses du service des enfants assistés, l'administration de l'Assistance publique verse à la caisse centrale du Trésor, au crédit des trésoriers-payeurs généraux des départements intéressés, une provision proportionnelle au chiffre des dépenses à payer, toujours supérieure au moins d'un tiers au montant de ces dépenses.

Tous les mois le trésorier renvoie au service des enfants assistés les mandats payés dans leur département. Au reçu de ces pièces l'Assistance publique doit verser à la caisse centrale le montant intégral de la dépense, de façon à ce que la provision destinée à pourvoir aux paiements ultérieurs soit reconstituée (Circulaire ministérielle du 10 juillet 1891, § 4).

IV. — *Chemins de fer de l'État.* — Les opérations du caissier général des chemins de fer de l'État, dans les localités situées en dehors du réseau, se font par l'intermédiaire des trésoriers-payeurs généraux (Règlement et comptabilité des chemins de fer de l'État, 26 décembre 1891, art. 138).

Les avis d'ordonnances ou de mandats de paiements sont acquittés par les trésoriers-payeurs généraux sur le « vu bon à payer » du caissier général des chemins de fer de l'État qui adresse aux trésoriers un avis spécial toutes les fois que le mandat payable à leurs caisses est supérieur à 20.000 francs (Circulaire sur la comptabilité publique, 30 juin 1900, § 35).

V. — *Légion d'honneur.* — Les trésoriers-payeurs généraux et les receveurs particuliers des finances effectuent les recettes, soldent les dépenses dans les départements pour l'agent comptable de la grande chancellerie de la Légion d'honneur. Le trésorier envoie tous les dix jours ses pièces de recettes et dépenses qui sont constatées à un compte spécial ; la direction du mouvement général des fonds sert d'intermédiaire

entre l'agent comptable et le trésorier pour la remise des bordereaux.

VI. — *Trésoriers-payeurs généraux agents comptables des transferts.* — L'article 10 de la loi du 24 décembre 1896 a abrogé les dispositions de la loi du 14 avril 1819 : aucune rente nouvelle ne doit plus être inscrite aux livres auxiliaires des trésoreries générales, qui sont dorénavant fermés dans chaque département, au fur et à mesure que toutes les inscriptions qui y figurent auront été reportées au grand-livre de la Dette publique tenu à Paris. Depuis 1897 les trésoriers-payeurs généraux ne produisent plus de comptes en tant qu'agents comptables des transferts et mutations : depuis le 1^{er} janvier 1897, en effet, en exécution de la loi du 24 décembre 1896, les agents de change près les bourses départementales pourvues de parquet (Bouches-du-Rhône, Haute-Garonne, Gironde, Loire-Inférieure, Nord, Rhône) peuvent certifier les transferts des inscriptions nominatives et mixtes, quand ces transferts ont pour objet la délivrance des inscriptions nominatives, sans qu'il y ait à distinguer si les inscriptions présentées par les agents de change sont ou non assignées payables à la trésorerie générale de leur département.

Les transferts sont signés par le trésorier-payeur général après vérification; il agit en qualité d'agent comptable des transferts; le compte comprend les déclarations de transferts, les titres annulés et les pièces

justificatives. Les nouvelles inscriptions sont certifiées par le trésorier général, visées par l'agent comptable du grand-livre et le contrôleur central, signées par le directeur de la dette inscrite (Décret du 24 décembre 1896).

VII. — *Relations des trésoriers-payeurs généraux avec les particuliers.* — Les trésoriers généraux reçoivent des particuliers, des dépôts en comptes courants et servent d'intermédiaires pour l'achat et la vente, *au comptant*, des valeurs françaises. Au temps de Gaudin, duc de Gaëte, ministre des Finances, les receveurs généraux étaient de véritables banquiers car ils souscrivaient douze traites égales représentant le douzième de l'impôt annuel et ces traites étaient le plus souvent escomptées par eux. Plus tard ils furent autorisés à escompter le papier de commerce et à avoir un portefeuille d'effets sur Paris. Aujourd'hui toutes ces opérations sont interdites.

Ceux qui font crédit aux agents du Trésor le font à leurs risques et périls. Deux arrêts, l'un de la Cour de cassation en date du 14 avril 1875, et l'autre du Conseil d'État en date du 20 juillet 1883, ont rappelé les dispositions de l'article 6 de l'ordonnance du 8 décembre 1832 et de l'article 3 de la loi du 7 mai 1833, desquelles il résulte que « le Trésor n'encourt « aucune responsabilité pour les versements aux recet-
« tes générales et d'arrondissement de titres ou de
« fonds effectués par des particuliers, communes ou

« établissements publics, pour cause d'achats et de
« ventes de rente sur l'État. » Ces opérations de bourse
ne pouvant donner lieu à aucun recours en garantie
contre le Trésor, il n'est pas fourni de récépissés à talons,
mais il doit être délivré des quittances détachées d'un
livre à souches (Circulaire du 30 décembre 1874).

Les trésoriers-payeurs généraux peuvent accepter
des ordres de vente de valeurs étrangères quand ces
ordres sont accompagnés d'ordres d'achats simultanés
— pour une somme équivalente — de rentes françaises,
de valeurs du Trésor ou de fonds directement garantis
par le gouvernement français (circulaire de la Direc-
tion du mouvement général des fonds, 21 décem-
bre 1897, § 2). Ainsi donc les trésoriers-payeurs géné-
raux sont de gros preneurs de rente française et c'est
là une des raisons pour lesquelles cette institution a
résisté à tous les assauts qui lui ont été livrés.

L'arrêté du 14 novembre 1899 (mis en vigueur
le 1^{er} janvier 1900) charge les percepteurs de payer
directement les arrérages afférents aux inscriptions de
rentes sur l'État que les titulaires demandent à toucher
à leur caisse. L'arrêté du 13 février 1900 les a autori-
sés — à partir du 1^{er} mai suivant — à recevoir des
particuliers domiciliés dans le ressort de leur percep-
tion, sous certaines conditions, les demandes d'acha-
ou de vente de rentes françaises.

Ces nouvelles dispositions ont établi la participation
directe des percepteurs à un service qui jusqu'alors

était exclusivement effectué par les trésoriers-payeurs généraux et les receveurs particuliers des finances.

VIII. — *Rapports des trésoriers-payeurs généraux avec le Crédit Foncier et la Ville de Paris.* — Correspondants du Crédit Foncier et de la Ville de Paris, les trésoriers généraux font à ce titre toutes les opérations de recettes et de paiements concernant ces deux établissements ; sous leur responsabilité les receveurs particuliers des finances peuvent intervenir dans ce service, et les percepteurs expressivement autorisés par le trésorier-payeur général peuvent payer les coupons du Crédit Foncier et de la Ville de Paris, mais cette intervention est permise uniquement pour le paiement des coupons ; en ce qui concerne plus spécialement le Crédit Foncier, seuls les percepteurs résidant au chef-lieu de canton peuvent être autorisés par le trésorier général.

Telles sont les fonctions multiples que remplit un trésorier-payeur général : combien donc est fausse l'idée qui représente les trésoriers-payeurs généraux comme des fonctionnaires n'ayant rien à faire ! Nous allons voir comment ils sont rétribués des services qu'ils rendent et quelles sont les compensations pécuniaires aux charges qu'ils assument.

CHAPITRE III

Rémunération des trésoriers-payeurs généraux

Nous avons vu que les trésoreries générales, par l'arrêté ministériel du 12 juin 1889, avaient été réparties en quatre classes, déterminées par le montant du traitement fixe reçu par chaque trésorier général; ce traitement auquel s'ajoutent des émoluments assez variés a subi de fréquentes modifications.

Dans une note du projet de budget de 1840, nous constatons que de 1815 à 1837 les réductions diverses apportées aux traitements des receveurs généraux s'élevaient à 8.518.000 francs. En 1849, le ministre demande et obtient une augmentation de 471.688 francs au même chapitre, tout en faisant remarquer que tandis qu'en 1816 le service de la trésorerie coûtait 17 centimes 9/10 0/0, il ne coûtait plus, à l'époque où il parlait, que 8 centimes 9/10 0/0 sur l'ensemble des recettes et des dépenses. Voici d'ailleurs les chiffres atteints par les émoluments des receveurs généraux à différentes époques, avant la création des trésoriers-payeurs généraux (1865):

6.656.000	francs en	1816
5.798.000	—	1820
4.295.000	—	1839
5.649.000	—	1864

Et de 1816 à 1864, l'ensemble des opérations de trésorerie montait de 1.800 millions à 4 milliards 500 millions !

En même temps que l'administration opérait des réductions dans la fixation des différentes commissions, elle imposait aux receveurs généraux l'obligation d'accomplir gratuitement de nombreux services. Par gratuitement, nous entendons dire que ce surcroît de besogne est rémunéré par le traitement fixe et ne donne lieu à aucun émolument proportionnel.

Quelques années plus tard, après la création des trésoriers-payeurs généraux, en 1869, nous trouvons que leurs émoluments figurent au budget pour une somme de 4.853.000 francs, en 1880 pour une somme de 6.654.000 francs. Mais il nous faut retrancher de ce chiffre la somme de 4.760.764 francs qui, d'après l'inspection des finances, représentait en 1880 le montant des frais et charges supportées par ces fonctionnaires. Si l'on divise ce qui reste, soit 1.893.236 francs par le nombre des trésoriers généraux (87), l'on trouve une moyenne de 21.762 francs. D'ailleurs en 1900 le produit des trésoreries s'établissait de la façon qui suit :

pour 9 ce produit était inférieur à 20.000 francs

— 34 le produit était compris entre 20.000 et 30.000 fr.

— 33 — 30.000 et 50.000 fr.

— 4 — 50.000 et 60.000 fr.

— 6 le produit dépassait 60.000 francs.

Les traitements fixes des trésoriers-payeurs généraux sont ordonnancés par les préfets en douze mandats égaux ; ces traitements sont soumis à la retenue pour la pension civile conformément à la loi du 9 juin 1853. Cette retenue porte également sur la taxation allouée par la Caisse des Dépôts et Consignations pour les consignations qu'ils reçoivent en qualité de préposés de cet établissement.

Le traitement fixe correspond au service du Trésor proprement dit, mais il n'en a pas toujours été ainsi. Avant 1885, les trésoriers-payeurs généraux touchaient des commissions sur les recettes et les dépenses calculées d'après un tarif décroissant, et à partir de cette époque limitées à un émolument fixe qui était, par exemple :

pour la recette centrale de la Seine de 97.500 francs ;

pour le Nord de 75.000 francs ;

pour la Gironde de 64.000 francs ;

pour la Seine-Inférieure de 80.500 francs.

De ces sommes il fallait défalquer le montant des frais de personnel et de matériel qui restaient à la charge des trésoriers-payeurs généraux.

Le décret du 31 décembre 1899 a supprimé toutes

les commissions ou remises qui étaient antérieurement allouées aux trésoriers-payeurs généraux sur le budget général de l'État et le budget annexe de la Légion d'honneur et le même décret, par imputation sur un crédit spécial ouvert à cet effet au budget du ministère des Finances, alloue aux trésoriers-payeurs généraux une somme déterminée pour leurs frais de bureau et employés ; mais ils doivent justifier de l'usage de cette somme annuellement par acquits et factures et s'ils dépassent le chiffre fixé pour le traitement des employés, ils supportent l'augmentation des frais ; si ce chiffre n'est pas atteint, ils doivent au Trésor le reversement de l'excédent (1).

Le service du département est fait d'une façon gratuite, tant pour les recettes que pour les dépenses, par les trésoriers-payeurs généraux. Il en était différemment autrefois, quand le compte courant avec époque de valeurs existait, et que le Trésor servait aux trésoriers généraux un intérêt pour les fonds libres départementaux ; tout cela est aujourd'hui entièrement supprimé.

Le service des communes est également gratuit car si les fonds placés par les communes au Trésor sont restés productifs d'intérêts pour les communes, ils ont

1. Au budget de 1907 les traitements fixes des trésoriers-payeurs généraux et du receveur central de la Seine représentent une somme globale de 1.202.000 fr. ; les frais de personnel et de matériel se montent à 4.022.000 fr.

entièrement cessé de produire pour les trésoriers-payeurs généraux soit des intérêts, soit des remises.

Toutefois les trésoriers-payeurs généraux reçoivent des communes, des établissements de bienfaisance, pour la réception et le recouvrement des coupes extraordinaires de bois, des remises calculées d'après l'importance des opérations et qui sont soumises aux retenues pour le service des pensions civiles.

Les trésoriers-payeurs généraux reçoivent, à raison des opérations qu'ils effectuent pour la Caisse des Dépôts et Consignations, des remises calculées d'après un tarif décroissant à partir d'une somme déterminée et soumises à une retenue pour le service des pensions civiles. Mais ils font gratuitement toutes les opérations, recettes et dépenses, pour le compte des caisses d'épargne, pour les sociétés de secours mutuels, la caisse des offrandes nationales.

Comme représentants de la Ville de Paris et du Crédit Foncier de France les trésoriers généraux reçoivent des remises sur les recouvrements, paiements, émissions de valeurs, échéances de titres effectués pour le compte de ces établissements.

Le Trésor leur alloue sur l'excédent de leurs fonds particuliers, qui apparaît à la fin de chaque dizaine, un intérêt de 1,50 0/0 (1) : ils bénéficient donc de la diffé-

1. Ce taux d'intérêt était avant 1889 de 2 0/0. Il a été ramené d'abord à 1,75 0/0 ; puis en 1901 de 1,75 à 1,50 0/0.

rence entre cet intérêt et celui qu'ils servent aux particuliers pour leurs dépôts.

Enfin les trésoriers-payeurs généraux touchent encore des commissions sur les achats et ventes des valeurs françaises qu'ils font effectuer pour leur clientèle. L'origine des achats et des ventes de rentes par l'intermédiaire des trésoriers généraux remonte aux instructions données par le baron Louis pour l'exécution de la loi et de l'ordonnance royale du 14 avril 1819. D'après ces instructions les receveurs généraux recevaient pour ces opérations, achats et ventes, des commissions combinées avec le compte courant de l'époque, et le principe de ces commissions est resté debout jusqu'à la suppression du compte courant à intérêts réciproques (1^{er} janvier 1887) : il avait duré soixante-sept ans.

Ces allocations ont été réduites à partir de 1887 à une simple bonification de 1/8 de franc pour cent sur les achats. Si ces opérations sont faites dans l'intérêt des particuliers, il faut se rappeler que l'État y trouve, pour son crédit, un avantage indirect et c'est pour cette raison qu'il consent à payer aux trésoriers une commission que les particuliers devraient, en principe, supporter.

Si nous songeons au travail nécessité par toutes ces opérations délicates, si nous envisageons la responsabilité des trésoriers-payeurs généraux, nous constaterons que ces émoluments dont nous avons donné

plus haut les chiffres, joints au traitement fixe qu'ils reçoivent, ne sont pas aussi exagérés qu'on se plaît à le dire. Certes ils sont parmi les mieux rétribués des fonctionnaires publics, mais ils sont aussi ceux dont la responsabilité pécuniaire est la plus grande, ceux dont la ponctualité, la probité, l'ordre sont le plus nécessaires à l'État qui a un intérêt primordial à l'exacte rentrée de ses impôts et à l'immédiate utilisation de toutes ses ressources ; si l'on met en parallèle les services qu'ils rendent au Trésor et ce qu'ils lui coûtent, on est obligé de constater que ces services ne sont pas assurés à des conditions trop onéreuses et qu'en définitive les trésoriers-payeurs généraux agissent selon les procédés les plus économiques et les plus sûrs dans l'intérêt du Trésor et dans l'intérêt des particuliers.

CHAPITRE IV

Responsabilité des trésoriers payeurs généraux

Le principe de la responsabilité des fonctionnaires a été proclamé dans la Déclaration des Droits de l'Homme du 3 septembre 1791 dans l'article 15 : « La société a le droit de demander compte à tout agent public de son administration. » Depuis cette époque les diverses constitutions françaises ont consacré cette disposition.

En ce qui concerne le Trésor public nous avons vu que les receveurs particuliers sont responsables des percepteurs de leur arrondissement et que les trésoriers généraux le sont, au premier degré, des receveurs particuliers de leur département, des percepteurs de l'arrondissement chef-lieu, et au deuxième degré, de tous les percepteurs du département.

Grâce à ce principe aucun déficit réel n'est jamais resté à la charge du Trésor, et depuis 1805 jamais un ministre des Finances n'a dû proposer aux Chambres un crédit supplémentaire pour solder un débet résultant de la gestion d'un trésorier payeur général ou d'un de ses subordonnés.

La plupart des déficits proviennent de la gestion des finances communales, et si les communes n'avaient pour garantie que le faible cautionnement des percepteurs, il en résulterait pour elles des charges relativement considérables; mais si le déficit constaté est plus grand que le cautionnement du percepteur, les communes et les établissements charitables sont désintéressés par le receveur des finances et le trésorier général non seulement pour la somme détournée, mais encore pour les intérêts de cette somme, à compter du jour où le détournement s'est produit. A cette responsabilité vient encore s'ajouter celle qui résulte pour le trésorier payeur général des traites d'adjudication de coupes extraordinaires de bois des communes (1).

En ce qui concerne les traites de coupes de bois de l'État, ces traites, une fois signées par les adjudicataires, sont endossées par le trésorier général et entrent au mois d'octobre, chaque année, dans le portefeuille du Trésor; elles ne sont pas laissées dans le commerce, ni escomptées par des banques. Payables aux 31 mars, 30 juin, 30 septembre et 31 décembre de l'année qui vient, elles sont débitées au compte courant du trésorier général à ces mêmes dates, qu'elles soient payées ou non; il lui appartient de faire dili-

1. Les traites des coupes *ordinaires* sont ordonnées par les receveurs municipaux. Le trésorier général est responsable, au deuxième degré, du non-paiement de ces traites.

gence pour se couvrir, de prendre des précautions et de s'enquérir de la solvabilité des adjudicataires (1).

Responsable des services extérieurs, le trésorier l'est à plus forte raison des services intérieurs de sa trésorerie, maniements de fonds, transport, comptabilité des bureaux. Et il est inévitable que sur le nombre des employés (de 20 à 50) il se produise — quels quesoient les précautions et le contrôle apportés dans le choix et la surveillance du personnel — des malversations ou des erreurs, comme cela arrive quotidiennement dans les banques.

Cette responsabilité est si complète, son étendue est si vaste que Léon Say, alors ministre des Finances, leur écrivait le 13 octobre 1882 : « Il importe au crédit des
« trésoriers payeurs généraux de tous les départements
« que la confiance du public dans la solvabilité pleine
« et entière de chacun d'eux ne soit pas ébranlée. Sans
« exiger, en principe, la solidarité des trésoriers généraux entre eux, on peut affirmer qu'il est incontestable

1. Jusqu'en 1830 c'était l'administration des domaines qui percevait les produits des coupes de bois acquittés en traites. Les agents prélevaient une remise équivalant à plus de 40/0 de la valeur de ces produits (plus de 1 million sur 25 millions de recettes). Les receveurs généraux furent ensuite exclusivement chargés de faire souscrire ces valeurs de la rentrée desquelles ils étaient garants, de les recevoir de la main des adjudicataires et de les transmettre immédiatement au Trésor *sans aucune indemnité* pour le surcroît de soins et de responsabilité que cette mesure leur imposait. (D'Audiffret, *Système financier de la France*, t. II, p. 20 et s.)

« blement de leur intérêt à tous, dans certains cas dé-
« terminés, de contribuer à l'acquittement des dettes
« de leurs collègues lorsqu'il s'agit, non seulement de
« faits de charge et de service, mais encore d'opéra-
« tions privées inhérentes à leurs fonctions et autori-
« sées par les règlements.

« Le Trésor public ne peut, d'un autre côté, rester
« indifférent au discrédit qui pourrait atteindre ses
« représentants dans les départements. »

Et il continuait : « Il doit être néanmoins bien en-
« tendu que nul ne prétend rendre à l'avenir pas plus
« que par le passé les comptables vigilants responsa-
« bles des autres. Il ne s'agit ici que d'une solution
« de fait imposée par des nécessités particulières (1). »
De ce chef un prélèvement annuel de 8 0/0 fut
pendant deux ou trois années sur les émoluments des
opéré trésoriers payeurs généraux. Ce système pré-
conisé par Léon Say et qui consiste en somme à ren-
dre les trésoriers généraux solidaires les uns des
autres est celui appliqué par les agents de change dont
la chambre syndicale garantit les débits de ses mem-
bres.

Afin d'assurer pécuniairement cette responsabilité,
l'État exige des trésoriers-payeurs généraux le verse-
ment d'un cautionnement qui est proportionnel à leurs

1. Ce fut à la suite du détournement à la Trésorerie de Nice de
1.500.000 francs environ, provenant de dépôts en compte courant.

émoluments : ceci est parfaitement logique car les émoluments sont eux-mêmes proportionnels aux opérations dont les cautionnements garantissent la gestion.

Quelles sont les opérations que les cautionnements garantissent? Nous en trouvons la liste au modèle n° 2 de la circulaire du 20 mars 1866.

1° Les opérations budgétaires faites pour le compte du Trésor, correspondant :

aux traitements fixes ;

aux commissions proportionnelles sur recettes et dépenses budgétaires (aujourd'hui supprimées) ;

aux remises spéciales sur traites de coupes de bois.

2° Les opérations extra-budgétaires faites pour des services publics correspondant :

aux remises sur les intérêts de fonds placés au Trésor par les communes et établissements publics (aujourd'hui supprimées) ;

aux taxations allouées par la Caisse des dépôts et consignations ;

aux taxations sur traites de coupes extraordinaires de bois des communes ;

Ainsi, le cautionnement couvre aujourd'hui certaines opérations qui ne donnent plus lieu au profit du trésorier-payeur général à des indemnités spéciales.

Cette liste est limitative, les autres opérations effectuées par les trésoriers-payeurs généraux n'entrent pas dans la détermination du chiffre du cautionnement et par

conséquent le cautionnement ne peut être appelé à en garantir la bonne gestion.

Ce principe remonte à la loi du 28 avril 1816 (art. 80) et a été confirmé par des lois et décrets postérieurs à cette date.

Le décret du 21 novembre 1865 dans son article 4 spécifie :

« Il sera en outre alloué à chaque trésorier-payeur
« général pour le couvrir des frais de bureau, l'indem-
« niser des *risques* résultant des managements de fonds
« et valeurs, et de la *responsabilité* qui lui incombe,
« une commission spéciale sur les recettes et paiements
« effectués dans son département et dont la quotité sera
« déterminée par décision du ministre des Finances. »

Cette disposition n'a plus de portée pratique depuis que la commission a été pour ainsi dire absorbée par le traitement fixe.

La loi du 31 juillet 1867 (art. 28) a confirmé le décret du 21 novembre 1865 en fixant les cautionnements des trésoriers-payeurs généraux à six fois leurs émoluments de toute nature.

Actuellement la loi du 28 avril 1893 a fixé les cautionnements à huit fois le chiffre des émoluments ne dépassant pas le chiffre de 25.000 francs et à douze fois la portion de ces émoluments qui dépasserait 25.000 francs (art. 55). Pour faire ce calcul l'on prend les émoluments se rapportant aux opérations citées plus haut mais pour les taxations allouées par la Caisse des

dépôts et consignations ainsi que pour celles provenant des coupes extraordinaires des bois des communes, l'on prend la moyenne des cinq derniers exercices.

Le décret du 20 juin 1893 fixe les conditions suivant lesquelles sont déterminés les cautionnements dont la moitié au moins doit appartenir en propre aux comptables et ne peut dès lors être grevée en tout ou partie d'un privilège de second ordre (art. 4).

La loi du 13 avril 1898 permet que les cautionnements soient constitués ou bien en numéraire ou bien en rentes sur l'État, dans les conditions fixées par l'article 56.

Enfin le décret du 8 novembre 1899 dans son article 1^{er} a révisé et fixé à nouveau les cautionnements après que les taxes qui avaient servi à les déterminer eurent été réduites d'une somme égale au montant de la diminution apportée au traitement fixe de chaque trésorier-payeur général, en exécution du décret du 31 mai 1899. Le décret du 8 novembre en son article 2 a fixé le cautionnement du trésorier-payeur général de la Corse à la somme de 75.000 francs (1).

Enfin aux termes de l'article 2098 du Code civil et de la loi du 5 septembre 1807, le Trésor a une hypothèque légale sur les biens qui appartenaient aux comptables avant leur nomination, et sur les biens acquis par lui autrement qu'à titre onéreux, postérieurement à sa

1. Les cautionnements produisent un intérêt de 2 1/2 0/0.

nomination. Et l'article 7 de la même loi oblige les receveurs, les payeurs, les receveurs particuliers — ancêtres des trésoriers généraux — à énoncer leurs qualités dans les actes de vente, d'acquisition, de partage, d'échange, et cela à peine de destitution.

En leur qualité de chefs de service les trésoriers-payeurs généraux ont des obligations et une responsabilité particulièrement délicates. Ils doivent donner à tous les agents placés sous leur direction, toutes les instructions et indications permettant d'assurer la bonne marche des services qui leur sont confiés et à cet égard ils doivent concilier à la fois les intérêts du Trésor, du département, des communes, des établissements publics, tout en ménageant ceux des particuliers. Leur responsabilité dépasse celle des chefs de service des autres administrations, car ils doivent garantir entièrement la régularité des paiements dont ils sont matériellement responsables vis-à-vis de l'État, du département, des communes, et vis-à-vis des particuliers. Cette responsabilité s'applique au recouvrement des impôts dont ils sont chargés d'effectuer la rentrée, et à toutes les sommes versées entre leurs mains pour quelque motif que ce soit. Les receveurs particuliers et les percepteurs ne sont que les auxiliaires des trésoriers-payeurs généraux qui restent responsables de leur gestion.

Un seul cas existe où le trésorier n'est pas responsable de la gestion de son subordonné le receveur par-

ticulier : c'est le cas d'achat ou de vente de rentes sur l'État. De même que le Trésor n'est pas responsable vis-à-vis du particulier qui a confié des deniers au Trésorier-payeur général pour faire exécuter un ordre de Bourse, de même le trésorier-payeur général ne peut être appelé à garantir le receveur à qui l'on remet un ordre d'achat accompagné de numéraire. Un arrêt rendu par le Conseil d'État le 12 juin 1885 au profit de M. Desplanques, ancien trésorier-payeur général de l'Yonne, que le ministre des Finances voulait rendre responsable de détournements commis par son subordonné, le receveur particulier de Joigny, a consacré ce principe, en se fondant sur ces motifs que « si d'après
« les articles 1 et 2 de l'ordonnance du 19 novembre
« 1826, les receveurs généraux sont responsables de
« la gestion des receveurs particuliers de leurs départe-
« tements, il résulte tant de l'esprit que du texte de
« l'ordonnance que cette responsabilité n'est appli-
« cable qu'à la gestion des deniers publics, que d'ail-
« leurs aucune disposition ultérieure ne l'a étendue
« aux opérations faites pour le compte des particu-
« liers, etc. »

La responsabilité des trésoriers-payeurs généraux telle que nous l'avons définie est donc d'une nature assez particulière. En effet, en principe, chacun n'est responsable que de ses actes, et pour que l'on étende la responsabilité d'une personne aux actes d'une autre, il faut qu'un lien de droit existe entre ces deux personnes :

c'est le cas du mandat dans lequel l'extension de la responsabilité résulte de l'accord de deux volontés : celle du mandant qui donne au mandataire choisi par lui le pouvoir de faire quelque chose pour lui, et en son nom ; celle du mandataire qui accepte ce pouvoir (art 1984 C. civ.). Pour les trésoriers-payeurs généraux, un autre principe entre en jeu : ce n'est plus la responsabilité de droit commun, c'est une responsabilité imposée, découlant de dispositions administratives, d'un décret de nomination qui rend *ipso facto* le trésorier-payeur général nommé, responsable des receveurs particuliers et des percepteurs placés sous ses ordres, qu'il n'a pas choisis et qu'il ne connaît pas ! Cette responsabilité n'est donc pas de même nature que celle qui résulte du contrat de mandat. Ce n'est pas non plus celle que nous trouvons dans l'article 1384 où nous voyons que même dans le cas où il existe un lien de droit entre les parties, la responsabilité n'est pas absolue, repose sur une présomption de faute et peut être détruite par la preuve contraire. Les trésoriers-payeurs généraux eux sont pécuniairement responsables de la gestion de leurs subordonnés, sans pouvoir se dégager par aucun moyen de leurs obligations à cet égard. Et selon nous, c'est cette responsabilité totale, absolue, dont le principe s'oppose aux règles ordinaires du droit — d'après lesquelles elle devrait être précisée et limitativement appliquée — qui constitue la charge la plus lourde qui incombe aux trésoriers-payeurs généraux ;

et justifie leur situation exceptionnelle comme fonctionnaires publics.

Il faut ajouter que la responsabilité des trésoriers-payeurs généraux ne cesse pas au jour où ils quittent leurs fonctions. La jurisprudence de la Cour des comptes absolument formelle à cet égard a été résumée dans la note 70 *bis* publiée en 1896, dans le passage suivant : « Obligation de rendre compte, prescription trentenaire. — L'obligation de rendre compte ne se prescrit que par trente ans à partir de la cessation des fonctions du comptable. » C'est principalement pour ce qui touche à leur rôle de payeur que cette responsabilité est énorme, par exemple dans le cas de paiement de mandats falsifiés, et de fraude des parties prenantes. Le trésorier-payeur général est responsable du tort qu'il a causé en ne s'assurant pas de l'identité et des droits des parties prenantes et doit reverser les sommes indûment payées.

CHAPITRE V

Fonctionnement des services de trésorerie.

Rôle des trésoriers-payeurs généraux

Généralités.— Les services de trésorerie comprennent toutes les opérations qui ont pour but de mettre les ressources nécessaires à la disposition des comptables chargés d'acquitter les dépenses, soit par la création de ces ressources, soit par le transport de fonds dans la caisse même chargée de solder les dépenses. L'action du Trésor commence dès que les deniers sont entrés dans les caisses des préposés à la perception des impôts ; dès lors, c'est le service de trésorerie qui en dirige les dispositions (1).

Les opérations de trésorerie peuvent être divisées en trois parties :

1° Les mouvements de fonds qui comprennent les transports de valeurs de la caisse d'un comptable dans celle d'un autre comptable ;

2° Les opérations des correspondants du Trésor qui

1. Jusqu'en 1830, il fallait que les fonds fussent d'abord versés aux recettes générales des départements.

comprennent les sommes versées au compte du Trésor par divers correspondants, à charge de remboursement ultérieur;

3^e Les opérations d'avances pour divers services qui comprennent les avances faites par le Trésor et dont il doit être plus tard remboursé.

Il est à remarquer que dans aucun de ces trois cas il n'y a ni dépenses ni recettes réelles; c'est ainsi que dans le premier cas il existe une recette et une dépense simultanément dans les caisses des deux comptables; dans le deuxième cas, une recette compensée plus tard par une dépense correspondante; dans le troisième cas, inversement, une dépense compensée plus tard par une recette.

Le service de la dépense étant ainsi indépendant de celui de la recette, la Trésorerie a toute l'élasticité voulue pour qu'il n'y ait pas de retard dans l'exécution des engagements de l'État par suite de l'insuffisance locale de numéraire. Les fonds de roulement du Trésor, c'est-à-dire ses ressources propres qui constituent ce qu'on appelle la dette flottante, ont pour but d'y parer.

La dette flottante qui assure le fonctionnement des services de trésorerie comprend les bons du Trésor, les fonds en compte courant ou en dépôt, les fonds particuliers des trésoriers-payeurs généraux et les avances de la Banque de France (1).

1. A la dette flottante s'opposent:

Nous diviserons notre étude du fonctionnement des services de trésorerie en trois sections.

Dans la section I^{re} nous examinerons comment s'opèrent les mouvements de fonds du Trésor, et dans la section II nous étudierons les divers éléments de la dette flottante, c'est-à-dire les moyens par lesquels le Trésor se constitue les ressources propres nécessaires à assurer l'accomplissement de ses services. Nous réserverons pour une troisième section l'étude des moyens de contrôle permettant de vérifier le bon fonctionnement des services de trésorerie.

SECTION I. — *Mouvements de fonds.*

Jadis le soin d'établir l'équilibre local entre les moyens et les besoins ne regardait pas le ministère des Finances ; il concernait celui du Trésor qui devait faire concourir la caisse centrale du Trésor à une recette ou à un paiement qui s'effectuaient quelquefois à 200 lieues d'elle, comme si elle avait été le vérita-

1° La dette perpétuelle ainsi nommée parce que le remboursement ne peut en être exigé sauf l'hypothèse de la conversion ;

2° La dette amortissable dont les échéances de remboursement sont déterminées et échelonnées sur un certain nombre d'années. Le Trésor émet quelquefois des obligations à court terme qu'il s'engage à rembourser au délai d'une date fixe dans un délai donné ; aux États-Unis les titres connus sous le nom de 5-20 sont des obligations que le Trésor s'engage à ne pas rembourser avant cinq ans et à liquider avant vingt ans.

ble agent de l'une ou l'autre opération ! En fait, voici comment on procédait : la caisse centrale du Trésor faisait recette sur les *certificats* d'un comptable, dépense sur les déclarations d'un autre comptable. Elle arrivait ainsi à multiplier les recettes d'un même produit autant de fois qu'il lui était présenté sous une forme nouvelle, comme cela arrivait chaque jour par de simples virements qui n'opéraient qu'un déplacement de fonds. Toute cette méthode ne reposait donc que sur des fictions et c'est ce qui explique que l'on put constater un déficit de 141.800.000 francs dans la caisse du Trésor et dans ses moyens réels de paiement sans que le caissier général en eût le moindre soupçon ! Il était impossible que le Trésor connût avec exactitude ses ressources locales et qu'il en disposât avec une judicieuse économie.

On en vint alors au système de souscriptions d'obligations par les receveurs, que Mollien expose clairement dans ses *Mémoires* à l'aide d'un exemple précis : « Le
« receveur général de Perpignan, écrit-il, prenait envers
« le ministre l'engagement de verser en dix-huit mois
« l'impôt que la loi déclarait payable en douze mois
« par les contribuables. Il adressait à Paris à une caisse
« succursale de la caisse centrale du Trésor des obli-
« gations fractionnaires de la même somme et aux mêmes
« échéances, passées à l'ordre du caissier général. Ce
« dernier, après diverses formalités, faisait recette et se
« constituait comptable de cette portion d'impôts quoi-

« qu'elle ne dût devenir la propriété du Trésor que
« successivement dans un espace de dix-huit mois.

« Lorsque l'échéance de chaque coupon arrivait,
« un décret en autorisait l'application au service ; alors
« le caissier général faisait dépense de cette partie
« d'obligation comme il en avait fait recette ; l'envoi
« en était fait par un autre caissier auxiliaire au payeur
« de Perpignan pour en faire le recouvrement et réa-
« liser la dépense que la comptabilité du caissier gé-
« ral déclarait déjà faite.

« Quel que fût le montant des recouvrements faits par
« le receveur général sur l'impôt direct, le payeur ne
« pouvait réclamer auprès de lui que les obligations
« échues dont il était porteur.

« Quant aux produits des taxes indirectes, le rece-
« veur général qui ne les encaissait que lorsqu'elles
« étaient librement versées par des agents d'adminis-
« trations indépendantes du Trésor, devait envoyer tous
« les dix jours à la caisse centrale la déclaration de ce
« qu'il avait reçu : cette déclaration s'appelait *bon à*
« *vue* (1). »

Avec ce système il y avait souvent dans le même lieu
insuffisance dans les moyens de paiement, à côté
d'excédents dans les recouvrements, et c'était légale-
ment que les comptables des recettes disposaient de
ces excédents pour leur propre compte, tandis que les
créanciers de l'État éprouvaient des retards ou bien

1. Mollien, *op. cit.*, t. II, p. 58.

que le Trésor ne pouvait les satisfaire qu'en émettant des emprunts qui le discréditaient.

Les vices de cette organisation provenaient de son origine : elle remontait au temps où les affaires de l'État n'étaient pas l'unique préoccupation des hommes d'État et où le gouvernement, pour s'affranchir des détails et des hasards des divers recouvrements, pour s'assurer des rentrées périodiques de fonds, avait pris le parti coûteux mais commode d'affermir, sous différentes formes, tous les impôts.

Et les derniers vestiges de cette origine se retrouvent encore chez les trésoriers-payeurs généraux qui sont des entrepreneurs de services, garantissant le Trésor contre tous aléas alors que si leurs fonctions étaient en régie, le Trésor serait obligé d'être son propre assureur, se verrait forcé d'entretenir une multitude d'inspecteurs et de contrôleurs de toute nature.

Le produit des taxes et contributions publiques qu constitue l'élément principal des recettes du Trésor ne reste jamais longtemps dans les caisses des comptables, car le premier des devoirs d'une « trésorerie », c'est l'application immédiate dans chaque lieu du produit des impôts aux dépenses publiques régulièrement exigibles au même endroit. L'accomplissement de ce devoir fut facilité à partir de 1806 par la création de la caisse de service qui ouvrait un compte à intérêts réciproques à tous les receveurs généraux, réglé tous les

trimestres : c'est grâce à ce procédé que fut rétabli l'équilibre local entre les moyens et les besoins.

Actuellement les encaisses centralisées par les trésoriers-payeurs généraux sont d'abord réservées pour les dépenses publiques dont le paiement est assigné à l'intérieur du département même : les trésoriers-payeurs généraux reçoivent directement de la direction du mouvement général des fonds un avis de crédits délégués dans la limite desquels les paiements doivent se renfermer. S'il reste un excédent disponible, ils s'empressent de transmettre, après autorisation du même service, à leurs collègues des départements voisins les subsides que ceux-ci réclament. Le plus souvent l'excédent des encaisses est versé au Trésor par l'un des trois procédés suivants : soit matériellement, système qui n'est plus employé car il est peu sûr et fort coûteux ; soit par voie de remise au caissier central, en valeurs déterminées, payables à Paris ; soit enfin à la Banque de France ou à ses succursales.

SECTION II. — *Dette flottante. — Comptes courants. — Relations du Trésor et de la Banque de France. — Bons du Trésor.*

I. — *Comptes courants.* — Le Trésor trouve des ressources dans les fonds disponibles placés en compte courant dans ses caisses par des établissements ou

personnes morales qui en ont soit l'obligation, soit la faculté. De ce chef, au 1^{er} janvier 1906 les clients du Trésor étaient créanciers pour une somme de 1.158.746.342 fr. 05.

Les départements, les communes, les services locaux des colonies, les établissements publics sont soumis à l'obligation de placer leurs fonds libres en compte courant au Trésor et cela pour deux raisons : 1^o procurer des ressources au Trésor ; 2^o sauvegarder les deniers publics en les empêchant de s'accumuler d'une façon exagérée dans les caisses dont ils dépendent. Ce compte courant des communes et des établissements publics est productif, en leur faveur, d'un intérêt de 4 1/2 0/0 (1) ; les départements et les services locaux des colonies n'ont au contraire droit à aucun intérêt.

Parmi les établissements qui ont la faculté de placer leurs fonds disponibles en compte courant avec le Trésor, le plus important est la Caisse des dépôts et consignations ; les fonds qu'elle dépose en compte ont plusieurs origines. C'est en 1829 seulement que la Caisse des dépôts et consignations obtint l'ouverture d'un compte courant au Trésor, destiné à l'origine à recevoir les fonds de roulement nécessaires au service de ses remboursements ; actuellement le champ de ces

1. Le paiement de cet intérêt représente pour le budget de l'État une lourde charge qui se chiffre par plusieurs millions.

placements s'est agrandi ; ils comprennent les fonds libres de toute nature lui appartenant en propre, les fonds appartenant aux caisses d'épargne privées et à la Caisse nationale d'Épargne, dont l'administration a été confiée à la Caisse des dépôts ; mais ces placements pour les caisses privées ne peuvent dépasser 100 millions de francs ni la même somme en ce qui concerne la Caisse nationale. Enfin la Caisse des dépôts place en compte courant au Trésor les fonds appartenant à la Caisse nationale des retraites pour la vieillesse dont elle a également la gestion.

Le Trésor trouve encore d'autres ressources dans le compte courant du Trésor et dans celui des trésoriers-payeurs généraux, c'est-à-dire dans leurs fonds particuliers.

L'organisation du compte courant du Trésor date de 1806, époque à laquelle Napoléon, en se débarrassant des faiseurs de service, leur substitua le mécanisme qui a survécu jusqu'ici.

Dès l'avènement du Consulat, autant pour établir l'ordre dans les finances que pour obtenir les fonds nécessaires aux besoins urgents, les receveurs généraux furent invités à souscrire, au début de l'exercice, des engagements mensuels correspondant au douzième du montant des rôles. Pour tenir compte des difficultés du recouvrement, les échéances de ces douzièmes furent retardées de quatre mois, ce qui permettait de ménager le public mais surtout réservait aux receveurs géné-

raux d'importantes jouissances d'intérêts ; le Trésor avait l'avantage de posséder le total de son impôt direct en portefeuille, soit 300 millions sur un budget de 500 millions, dès le début de l'année. Pour les impôts indirects les *bons à vue* n'étaient émis qu'après recouvrement et seulement pour le montant des sommes réellement encaissées ; ce système des bons à vue modifié par un décret du 21 juin 1804 disparut en 1806.

Toutes ces valeurs pouvant être escomptées le furent dès leur souscription par les associations de banquiers qui, à l'instar des prêteurs en titre dénommés avant 1789, banquiers de la cour, mettaient leur concours à un prix très élevé ; les bons à vue trouvaient facilement preneurs en raison de leur encaissement immédiat, mais les obligations à échéance éloignée se plaçaient fort mal, quoique garanties par la signature des receveurs généraux.

En 1802 les receveurs généraux demandèrent et obtinrent de former dans leur sein un Comité résidant à Paris qui fut chargé d'escompter directement les obligations souscrites au profit du Trésor.

Barbé-Marbois, au début de 1805, confia à la compagnie désignée sous le nom de *Négociants réunis*, la mission d'alimenter le Trésor par ces escomptes auxquels s'ajoutait celui des traites de douane, de coupes de bois et autres papiers. Nous avons vu plus haut à quelles spéculations se livra cette compagnie qui tomba en déconfiture et ce fut à la suite de ces événements que Napo-

léon signa le décret du 16 juillet 1806, dans le but de libérer immédiatement le Trésor : « L'objet de cette « mesure, dit Mollien, était de ne laisser de fonds oisifs « dans aucune caisse, d'empêcher tout déplacement « d'espèces monétaires, d'approprier en un mot aux « affaires publiques ce système de compensation par « lequel le commerce régularise ses transmissions aux « plus grandes distances. » Dès lors le receveur général apparaît comme un fonctionnaire banquier, chargé à ses risques et périls de recouvrer l'impôt et de centraliser les fonds dans son département.

Le baron Louis, par ses arrêtés des 7 et 9 novembre 1814, confirmés le 25 juillet 1815, simplifia la comptabilité du Trésor, des receveurs et des payeurs ; il supprima les soumissions, obligations, bons à vue, suscriptions et autres valeurs circulant dans les portefeuilles. Dès cette époque, le compte courant n'a plus eu pour base que les faits matériels de recettes et de dépenses, au moment même de leur exécution. « Les trésoriers généraux sont rattachés au Trésor par le lien d'un compte courant dans lequel ils sont débités de toutes les recettes et crédités de toutes les dépenses qu'ils effectuent pour le compte du Trésor. » (Instruction générale de 1859, art. 802.) Grâce à cette disposition, le ministre des Finances se trouve *ipso facto* mis en possession effective des fonds encaissés sur le territoire, car il peut faire mouvoir à son gré les soldes disponibles.

Jadis le compte courant était débité avec intérêts à

la charge du trésorier des recettes encaissées, et crédit avec intérêts à son profit des paiements ou versements effectués : c'était ce qu'on appelait le compte courant à *intérêts réciproques*. Aussi le receveur général s'ingéniait-il à remettre ses fonds à la disposition du Trésor le plus rapidement possible. Cependant le marquis d'Audiffret vantait les avantages de cette combinaison : « Par cette formule de comptabilité, écrit-
« il, empruntée aux usages du commerce l'intérêt public
« et celui du trésorier général sont constamment ratta-
« chés l'un à l'autre, puisque tout ralentissement de
« l'exécution du service de l'État faisait subir en même
« temps à tous deux un égal préjudice. » Et dans ses
« souvenirs sur le baron Louis, il ajoute : « L'inté-
« rêt personnel de ces importants dépositaires des
« deniers publics les provoque incessamment à livrer
« tous les fonds de leur caisse à tous les besoins exi-
« gibles (1). »

Ce système de compte courant à intérêts réciproques fut supprimé par l'arrêté du 31 décembre 1886 qui créa un nouveau mode de remises calculées à forfait d'après un coefficient propre à chaque trésorerie générale : c'est le système de remises sur les recettes et les dépenses qui disparut à son tour, supprimé par l'arrêté du 31 décembre 1889 qui remplace remises et commissions au profit des trésoriers-payeurs généraux

1. Marquis d'Audiffret, *Système financier de la France*.

par des traitements fixes ; aujourd'hui le compte courant est tenu en capitaux seulement.

A côté de ce compte courant figure au sein de la dette flottante, du côté des ressources, ce qu'on nomme le compte courant des trésoriers-payeurs généraux qui relate, depuis le baron Louis, les avances qu'ils font au Trésor à l'aide de leurs fonds particuliers qui se composent de ce qui leur appartient en propre et des sommes qui leur sont confiées en dépôt par des particuliers. Sous l'empire de la circulaire du 18 décembre 1865, les intérêts payés au compte courant des trésoriers-payeurs généraux par imputation sur le budget du ministère des Finances se composaient de trois éléments distincts :

1° Intérêts alloués sur l'avance des trésoriers-payeurs généraux ;

2° Bonification de dix jours d'intérêts sur achats de rente effectués par leur intermédiaire ;

3° Bonification résultant des époques de valeurs fixées par les règlements pour chaque opération de recette et de dépense.

A la suite de la réduction apportée aux crédits afférents aux intérêts de la dette flottante, le fonctionnement du compte courant fut modifié par une décision ministérielle du 31 décembre 1886. A l'ancien système fut substituée une allocation à forfait, représentative de la portion des intérêts du compte courant produits par le jeu des époques des valeurs attribuées aux opé-

rations inscrites au compte courant du Trésor; chaque trimestre le trésorier reçoit sur le montant de son avance au Trésor un intérêt fixé par décision ministérielle.

D'après une circulaire de janvier 1889, les trésoriers ne sont plus tenus de faire comme jadis une avance au moins égale à leur cautionnement.

Quand un gros intérêt rémunérait ces avances, leur chiffre en était très élevé; mais depuis que le taux d'intérêt a été réduit successivement à 2, 1.75, 1.50 puis à 1.25 0/0 par les décisions de 1899, 1900, 1901 et 1902, elles diminuent d'importance : elles s'élevaient au 1^{er} janvier 1906 à plus de 39 millions. Cet appoint pour le Trésor n'est pas négligeable et c'est pourquoi l'on a donné aux trésoriers la faculté de faire certaines opérations de banque ; ils appellent les économies du public dans leurs caisses, par l'offre d'un intérêt. Ces dépôts sont effectués soit en compte courant ordinaire, soit en compte courant de chèques à vue, soit à échéance fixe. Les fonds ainsi recueillis sont versés dans leur intégralité au Trésor où ils produisent un intérêt supérieur à celui que le trésorier-payeur général sert lui-même à ses déposants: la différence constitue son bénéfice.

Le compte courant des trésoriers-payeurs généraux diminue d'importance pour une autre raison : en effet en janvier 1900 les conditions de l'émission des bons du Trésor ont été modifiées en vue de familiariser le public

avec ce genre de valeurs, et le jour où le Trésor pourra à l'aide de ces bons se procurer les avances dont il a besoin, le compte courant des trésoriers-payeurs généraux, en tant que banquiers du Trésor, deviendra inutile. L'État sera son propre banquier et il pourra trouver des fonds à meilleur compte, semble-t-il, qu'en s'adressant à des intermédiaires qui, sous une forme quelconque, prélèvent une commission pour les services qu'ils rendent (1).

Ainsi donc les trésoriers-payeurs généraux ont avec le Trésor deux comptes courants bien distincts : l'un en tant que fonctionnaires ; c'est celui où figurent les recettes et les dépenses faites pour le Trésor : il est réglementé par l'article 802 de l'instruction générale de 1859 ; l'autre en tant que banquiers : ce compte courant figure parmi les éléments de la dette flottante, car c'est lui qui relate les avances faites au Trésor (2).

1. Au 31 décembre 1906 le ministre des Finances avait émis pour 718.820.758 fr. 40 c. de bons du Trésor ; avec le solde au 31 décembre 1905 nous avons :

Un total de.	810.568,159 fr. 80
Et il a été remboursé en 1906.	<u>693.433,442 fr. 45</u>
Le solde au 31 décembre 1906 est de. .	117.134,717 fr. 35

Voir Compte général de l'administration des finances rendu pour l'année 1907. (Imprimerie nationale, 1907.)

2. Le chiffre rectifié des fonds particuliers des trésoriers-payeurs généraux formant passif réel du Trésor et imputable sur la dette flottante était au 31 décembre 1906 de 34.746.863 fr. 79.

II. — *Relations du Trésor avec la Banque de France.*

— Lors de la constitution, en 1800, de l'établissement qui devait être la Banque de France l'on vit pour la première fois, comme l'a dit Mollien, un gouvernement donner de l'argent à une Banque pour exploiter un privilège : en effet le gouvernement souscrivit les cinq mille premières actions pour 5 millions de francs et il ne demandait rien en échange des privilèges qu'il concédait. Mais ce n'était là qu'une erreur apparente car de bonne heure la Banque fut appelée à prêter son concours à l'État particulièrement pour les services de trésorerie.

Le premier monopole expirait en 1821 mais dès le 22 avril 1806 il fut prorogé pour vingt-cinq ans. La loi du 21 décembre 1840 étendit à nouveau cette prorogation jusqu'au 31 décembre 1867. Dix ans avant l'expiration de ce traité la loi du 9 juin 1857 recula de trente ans le privilège de cet établissement renouvelé en dernier lieu par la loi du 17 novembre 1897. Au point de vue qui nous intéresse la Banque de France offre son concours aux services du Trésor par des avances ne portant aucun intérêt et dont le montant a été fixé à :

60 millions aux termes de la loi du 9 juin 1857

80 — — — 13 juin 1878

40 — — — 17 nov. 1897

soit au total 180 millions mis gratuitement à la disposition du Trésor. Outre cette avance permanente le Trésor reçoit encore de la Banque une redevance

annuelle variable suivant le taux de l'escompte et le chiffre de sa circulation productive, mais qui ne peut être inférieure à 2 millions. Enfin le rôle de la Banque de France dans le mouvement des fonds du Trésor est des plus importants.

Le Trésor possède à la Banque, tout comme un simple particulier, son compte courant, et les comptables du Trésor peuvent opérer dans toutes les succursales, dans tous les bureaux auxiliaires — c'est-à-dire sur 179 places — des versements ou des prélèvements de fonds à ce compte courant ; ces opérations ont lieu dans des conditions fixées par les instructions de la direction du mouvement général des fonds. Dans les villes rattachées, c'est-à-dire dans les villes qui ne sont pourvues ni de succursales, ni de bureaux auxiliaires, mais où la Banque effectue des recouvrements quotidiens, elle doit faire opérer gratuitement le recouvrement des traites tirées par des comptables du Trésor. Toutes ces opérations, par quelque comptable qu'elles aient été effectuées, sont centralisées à un compte courant unique, tenu à Paris par le caissier-payeur central.

Enfin la Banque opère à ses frais les transports de monnaies nécessaires à l'alimentation des caisses des comptables et ce n'est pas la moins lourde de ses obligations.

Ce concours de la Banque de France est des plus importants et son compte courant avec le Trésor fait

ressortir annuellement une masse de recettes et de dépenses atteignant le chiffre de 9 milliards. Les trésoriers-payeurs généraux versent à eux seuls près de 2 milliards et en retirent plus de 1. Les soldes créditeurs journaliers varient entre 100 et 200 millions, quelquefois plus, suivant les époques. Et de plus en plus la Banque de France tend à devenir le caissier de l'État sans toutefois que cette collaboration aille à une absorption complète qui serait le renversement du principe napoléonien posé par le décret de 1806.

III. — *Bons du Trésor.* — C'est sous la Restauration que prirent naissance les bons du Trésor, appelés alors *bons royaux* qui remplacèrent le système du *crédit de rentes* qui avait l'inconvénient d'augmenter chaque année la dette perpétuelle alors qu'il s'agissait de ne procurer au Trésor que des ressources provisoires. Et chaque année en vertu de ce précédent qui remonte à 1824, la loi du budget autorise le ministre des Finances à émettre des bons du Trésor portant intérêt et payables à une échéance qui ne peut excéder une année. La même loi détermine le chiffre maximum que peut atteindre la circulation de ces bons qui fut fixée en 1906 à 500 millions. Ce moyen de trésorerie est très souple, car le ministre des Finances, libre de fixer le taux de l'intérêt attaché à ces bons, peut par son simple jeu attirer les capitaux dont il peut avoir besoin : en fait le maximum n'est jamais atteint et au 1^{er} janvier

1907, la valeur des bons en circulation ne s'élevait qu'à

Le taux de l'intérêt des bons du Trésor est assez stable et se maintient la plupart du temps à 1 0/0 : dans ces dernières années il est monté rarement à 2 0/0 et le maximum 2 1/2 0/0 a été atteint pendant une période de quatre jours : du 18 au 21 janvier 1905.

SECTION III. — *Contrôle des opérations de trésorerie.*

I. — *Considérations générales sur le contrôle des finances publiques.* — Avant d'examiner le contrôle spécial des services de trésorerie, il est bon de rappeler les principes qui sont la base du système financier de la France et dont l'application règle la conduite de tous les fonctionnaires, de tous les comptables de l'administration des finances et enfin des juges des comptes. Ces principes qui sont la sauvegarde des droits des contribuables et la garantie de la souveraineté nationale en matière financière sont les suivants :

1° Aucune recette ne peut être effectuée sans titre de perception ;

2° Aucune dépense ne peut être payée sans ordonnancement préalable, c'est-à-dire sans qu'un fonctionnaire, indépendant des payeurs de tout ordre, ait vérifié et liquidé les obligations des débiteurs et les droits des créanciers.

Or, les ministres ne peuvent, sous leur responsabilité, dépenser au delà des crédits qui leur sont ouverts et le ministre des Finances ne peut, sous la même responsabilité, autoriser les paiements excédant ses crédits (1). Tout paiement exige donc le concours de deux ministres : de celui qui l'ordonne et de celui qui le paie. Celui-ci est le ministre des Finances ou ministre du Trésor. C'est lui qui doit être, comme disait Napoléon, le contrôleur général des Finances et à ce point de vue spécial, les autres ministres doivent être ses subordonnés. Si chaque ministre a sa comptabilité spéciale, le Trésor public n'en est pas moins astreint à prendre charge de toutes ces opérations, en les unifiant en quelque sorte, de manière à les rendre saisissables pour le contrôle de l'inspection des finances, de la Cour des comptes et du Parlement.

Cette tâche est facilitée par l'application d'une règle de comptabilité qui doit s'ajouter aux principes que nous venons de formuler : toutes les opérations, au début, doivent être inscrites aux comptes de caisse et de portefeuille pour ensuite être déversées dans les autres comptes. Cette dernière obligation permet de suivre la marche des fonds et des titres, leur emploi, et de dire immédiatement, grâce à la minutieuse multiplicité et à la méthodique organisation des nombreux

1. Articles 151 et 152 de la loi du 27 mai 1817.

comptes, où se trouvent les sommes et les titres que l'on veut rechercher.

∴

II. — *Situation décadaire. — Comptes généraux. —*

Tous les dix jours, le Trésor présente sa *situation* où il résume ses opérations en tant que banquier de l'État, qu'elles soient actives ou passives.

Cette périodicité faite de dix jours est un souvenir du calendrier républicain d'après lequel l'année était divisée en trente-six petits exercices de dix jours; c'est également à la fin de chaque dizaine que le directeur du mouvement général des fonds envoie une feuille d'autorisation de crédits aux trésoriers-payeurs généraux et au caissier central du ministère des Finances en même temps qu'il reçoit le compte de la dizaine précédente.

Chaque année l'administration des finances rend un compte général, qui contient l'exposé complet de la gestion annuelle du Trésor et l'histoire des bilans antérieurs. Ce compte, qui se présente sous l'aspect d'un gros volume, se compose de nombreux éléments.

En tête se trouve le compte des opérations de l'année, le montant des valeurs en portefeuille existant chez tous les comptables des finances au 1^{er} janvier. Dans ce même compte sont décrites les recettes et les dépenses de toute nature effectuées par ces compta-

bles : on peut ainsi établir le montant des soldes qui formeront la reprise pour l'année qui vient.

Dans la deuxième partie se trouve le compte des contributions et revenus publics établi par nature de recettes ; un tableau final, dressé par département et par comptable fait connaître le montant des recouvrements dans toutes les branches du revenu public.

Enfin le compte des dépenses publiques présente les droits constatés au profit des créanciers de l'État, les paiements effectués, les restes à payer.

Dans les comptes qui suivent : compte de trésorerie, compte des budgets, situation générale des finances, il n'est plus décrit des dépenses ou des recettes réalisées ; on y trouve le mouvement de capitaux auquel ces opérations ont donné lieu, le bilan du banquier des budgets, c'est-à-dire du Trésor.

A côté de tous ces grands comptes, le Compte général des finances contient un certain nombre de comptes spéciaux ; l'intitulé montre à quoi ils se rapportent :

- 1° Dette consolidée ;
- 2° Annuité aux Compagnies de chemin de fer ;
- 3° Garantie d'intérêts aux Compagnies de chemin de fer ;
- 4° Annuité de rachat des canaux ;
- 5° Cautionnement en numéraire ;
- 6° Rentes viagères ;
- 7° Pensions ;
- 8° Apurement des exercices clos ;

- 9° Services financiers de l'Algérie ;
- 10° Services des monnaies ;
- 11° Ancien domaine extraordinaire ;
- 12° Débits et créances litigieuses, prêts au commerce et à l'industrie.

Quand ces comptes sont établis, il est facile au contrôle de s'exercer, qu'il soit administratif, législatif ou judiciaire ; nous ne nous occuperons que de ce dernier.

∴

III. — *Contrôle de la Cour des comptes.* — La Cour des comptes fut instituée en 1807, mais elle n'exerça à ses débuts un contrôle ni sur la gestion des comptables, ni sur la marche des services. « C'étaient, écrit le marquis d'Audiffret, des agents administratifs (comptables d'ordre) qui remplaçaient auprès de la cour les préposés chargés du maniement des deniers publics, et rendaient en leur nom les comptes généraux des recettes et des dépenses qu'ils n'avaient ni perçues, ni payées ; leur unique attribution consistait à classer les résultats et les pièces des véritables receveurs et payeurs, par exercice et par article du budget, en écartant les faits dont la justification ne leur paraissait pas suffisante pour mettre complètement à couvert leur propre responsabilité.

« Cette analyse incomplète, par ordre de matières, des seules opérations régulièrement consommées par

« les comptables, ne retraçait pas l'expression fidèle
« de la gestion des préposés à la recette et à l'emploi
« des deniers publics et ne donnait pas davantage les
« moyens de connaître l'entière exécution des services,
« d'autant plus qu'alors on n'avait assigné aucun
« terme légal à leur durée, et que pendant près de vingt
« ans on n'avait pu rendre définitifs les résultats d'un
« seul exercice (1). » Certes Napoléon avait raison de
dire que certains mouvements de fonds portaient avec
eux le secret de l'État, mais ce n'était pas un motif
suffisant pour que le contrôle postérieur ne puisse
s'exercer.

Les ordonnances des 18 novembre 1817, 8 juin 1821,
27-29 décembre 1823, qui supprimaient l'ancienne caisse
générale et les anciens payeurs généraux rendirent à
la Cour des comptes ses justiciables naturels en tradui-
sant à son tribunal, sans intermédiaire, le caissier du
Trésor, les receveurs généraux des finances et tous les
payeurs (2), pour la totalité de leurs recettes et de
leurs dépenses de chaque année : jusque-là les opéra-
tions de trésorerie dont le mouvement est indispensa-
ble à la gestion de chaque comptable et à l'accomplis-
sment de chaque service, étaient soustraites aux véri-
fications de la Cour des comptes.

1. Marquis d'Audiffret, *op. cit.*

2. Un des vices les plus graves de notre organisation financière est
que les ordonnateurs ne soient soumis à aucun contrôle effectif et ne
puissent être atteints par des arrêts de la Cour des comptes.

Le trésorier-payeur général présente son compte à la Cour : il doit être affirmé sincère et véritable sous les peines de droit, daté, signé. La Cour statue par arrêtés spéciaux sur chacune des deux parties (recettes et dépenses) des comptes annuels. Les arrêts rendus sont immédiatement notifiés au trésorier-payeur général par le greffier en chef de la Cour.

Ainsi donc, à l'aide de ce contrôle chaque contribuable peut se rendre compte de l'emploi des deniers de l'État, le gouvernement peut, grâce à lui, prendre certaines mesures, parer à certaines éventualités et modifier ce qui, dans le fonctionnement actuel, peut lui paraître nécessiter une réforme.

APPENDICE

Les services de trésorerie en Algérie et Tunisie

L'Algérie dotée de la personnalité civile par la loi du 19 décembre 1900 a cessé, à partir de 1901, d'être comprise dans le budget de l'État pour être l'objet d'un budget spécial.

Aux termes du décret du 16 janvier 1902, le personnel de la trésorerie d'Algérie est composé d'un trésorier-payeur général à Alger, de trois payeurs principaux particuliers, de payeurs adjoints et de commis de trésorerie. Le nombre et la désignation des places sont déterminées par arrêté du ministre des Finances sur la proposition du gouverneur général de l'Algérie. Le trésorier-payeur général et les payeurs principaux sont nommés par décret du président de la République après avis du gouverneur général, alors que les payeurs adjoints et les commis de trésorerie sont nommés par arrêté du ministre des Finances sur la présentation du gouverneur général ; nul ne peut entrer dans la trésorerie de l'Algérie s'il n'a été admis à la suite d'un concours.

Comme garantie de leur gestion le trésorier-payeur général, les payeurs principaux, particuliers ou adjoints, chefs de place, sont tenus de fournir un cautionnement dont le montant est déterminé par le ministre des Finances, après avis du gouverneur général.

Les arrêtés du gouverneur déterminent les conditions d'allocations et le montant des frais de bureau du trésorier général qui ne peuvent être inférieurs à 6.000 francs. De plus une indemnité de 1/5 0/0 est allouée au trésorier général, aux payeurs principaux et aux payeurs chefs de place sur le montant des fonds placés au Trésor par les communes et les établissements publics.

Le service de trésorerie algérien effectue en Algérie les opérations du mouvement des fonds, d'après les ordres du ministre des Finances (D., 16 janv. 1902) qui reçoit chaque mois une situation des caisses du Trésor ; les frais de transports de fonds dans l'intérieur de la colonie sont à la charge du budget de l'Algérie. Les avances au Trésor sont les mêmes qu'en France et la loi du 5 juillet 1900 a astreint la Banque d'Algérie à une redevance annuelle et à une avance permanente.

Les recettes effectuées par le service algérien pour le compte du budget de l'État se rapportent à la vente des produits des manufactures de l'État, à la vente des poudres et aux retenues pour pensions civiles.

Les dépenses effectuées par le même service pour l'État sont : l'ensemble des dépenses militaires, les subventions à l'Algérie pour la garantie d'intérêts de ses chemins de fer ouverts à l'exploitation antérieurement au 1^{er} janvier 1901 ; les dépenses des services des poudres et salpêtres et généralement toutes les dépenses qui sont mises à la charge de l'État par les lois de finances ou par les lois spéciales. — Ces services fonctionnent comme en France et des décrets ont réglementé les points particuliers à la colonie ; par exemple trois décrets des 30 mars, 6 mai et 11 octobre 1900 ont fixé à 70.000 le maximum des avances à faire aux comptables de la guerre dans l'extrême Sud algérien et, chose curieuse, ces décrets n'ont été insérés ni au *Journal officiel*, ni au *Bulletin de la Guerre*, ni à celui de l'Algérie.

Enfin, le trésorier général et les payeurs principaux de Constantine et d'Oran sont chargés de la réalisation des paiements et de la centralisation des recettes de leurs départements.

En Tunisie, jusqu'en 1897, les services métropolitains ont été exécutés par les agents de la trésorerie de l'armée.

Le 29 décembre 1897 un décret a institué un agent comptable du Trésor français ; les fonctions en sont remplies par un payeur principal, chef du service du Trésor public, résidant à Tunis, nommé par décision du président de la République sur la proposition du

ministre des Finances, après avis du ministre des Affaires étrangères (Déc., 29 mai 1902).

Nous avons achevé notre étude de l'organisation des services de trésorerie et de leur fonctionnement en France et dans nos colonies méditerranéennes. Depuis quarante années ce système nous a donné satisfaction par sa souplesse et son exactitude. Le Trésor a toujours été à la hauteur de sa tâche et a su faire face aux crises les plus graves.

Il nous reste à examiner dans notre deuxième partie les critiques qui ont été adressées à notre système de trésorerie et surtout à l'institution des trésoriers-payeurs généraux, après quoi nous passerons en revue les plus importants projets de réforme proposés au Parlement et dont aucun n'a pu encore aboutir.

DEUXIÈME PARTIE

EXAMEN CRITIQUE ET PROJETS DE RÉORGANISATION DES SERVICES DE TRÉSORERIE

CHAPITRE PREMIER

Examen critique du système actuel

Notre service de trésorerie, qui repose sur l'institution des trésoriers-payeurs généraux, a été attaqué et l'est encore pour des raisons multiples : les unes politiques, les autres économiques, ces dernières étant peut-être plus sérieuses mais moins agissantes que celles-là. Toutes ces critiques, formulées quelquefois par les esprits les plus étrangers aux rouages compliqués de l'administration, s'adressent d'abord aux trésoriers-payeurs généraux, puis aux receveurs particuliers des finances. Avant de préciser, il nous paraît intéressant de rappeler les éloges pompeux que le marquis d'Audiffret adressait à l'institution du receveur général, l'ancêtre

direct du trésorier-payeur général : « Ce grand compta-
« ble, écrit-il, est devenu par suite du perfectionnement
« et du développement des services financiers dans
« toutes les parties du territoire, le directeur de la per-
« ception à jour fixe et sous sa garantie des quatre
« contributions directes, de la centralisation des pro-
« duits indirects, de la répartition intelligente de ces
« ressources réalisées aux besoins exigibles ; le régu-
« lateur de la gestion des revenus des départements,
« des communes et des établissements de bienfaisance,
« le fondé de pouvoirs de la Caisse des dépôts, de la
« Légion d'honneur et de la Caisse des invalides de la
« marine ; le trésorier des caisses d'épargne et de
« celles de la vieillesse, enfin des différentes institu-
« tions locales dont il met constamment les deniers à
« l'abri de toute atteinte, en les couvrant de sa tutellè
« vigilante ou de sa responsabilité personnelle, soli-
« dairement engagée avec celle de ses comptables su-
« bordonnés. Les receveurs généraux sont désormais
« les auxiliaires de tous les administrateurs locaux
« dont ils assurent les services par la prévoyance
« active des voies et moyens appréciables aux nécessités
« de chaque jour et de chaque localité. »

« C'est en effet par leur entremise que le Trésor
« appelle à subvenir aux exigences de tous les temps
« les capitaux disponibles qui cherchent un utile emploi
« par les mains de ces fidèles dépositaires de la for-
« tune publique. C'est aussi par leurs soins que se

« popularise l'usage des placements de fonds sur le
« grand-livre de la Dette nationale. C'est encore par
« leurs cautionnements et leurs avances, constamment
« mesurées sur les nécessités du moment qu'une réserve
« de plus de 100 millions se maintient, à titre de sub-
« side et de garantie, à la disposition du ministre des
« Finances. »

« Nous nous demandons quelle serait la combinaison
« qui remplacerait avec autant de sécurité et d'économie
« un système de trésorerie aussi utilement éprouvé par
« la France, aussi généralement envié par l'étranger,
« aussi favorable à tous les intérêts et qui, depuis plus
« de trente années, soumis aux vicissitudes les plus
« périlleuses de la fortune, n'a pas interrompu son
« œuvre un seul jour, n'a pas un seul instant suspendu
« la jouissance ou l'emploi des fonds de l'État, n'a
« souffert aucun déficit de caisse ni aucun détournement
« des ressources générales ou spéciales, et a su
« se plier avec facilité, dans tous ses résultats, à l'ordre
« légal, aux justifications et aux contrôles de la
« comptabilité publique (1). »

Mais, disent les adversaires du système actuel, ce qui
était bon il y a quarante ans ne l'est plus maintenant,
car à la faveur du développement des affaires, au fur et
à mesure de la création des établissements de crédit qui
ont si puissamment aidé le mouvement économique,

1. Marquis d'Audiffret, *op. cit.*, t. I, p. 352.

l'institution des trésoriers-payeurs généraux a perdu de son importance. Leurs avances sur leurs fonds particuliers diminuent de jour en jour et sont un élément insignifiant de la dette flottante du Trésor. C'est pourquoi, ajoutent-ils, l'État pouvant vivre de son propre crédit — ou à peu près — cesse de recruter ses fonctionnaires parmi les hautes personnalités financières dont la fortune et l'autorité lui étaient autrefois nécessaires : il les choisit, comme les autres fonctionnaires, avec la seule garantie du cautionnement qui ne leur appartient même pas toujours, et leur rôle de banquiers est actuellement à peu près nul non seulement pour les raisons que nous venons d'indiquer, mais encore parce qu'étant fonctionnaires, les trésoriers-payeurs généraux voient une limite à leur liberté en matière d'opérations de banque (nous avons vu en effet qu'ils ne pouvaient pas escompter les papiers de commerce, acheter ou vendre librement des valeurs étrangères). De plus comme ils sont obligés de verser leurs excédents à la Banque de France, cet établissement pourrait être chargé de la recette des fonds, au même titre que le trésorier-payeur général qui n'est qu'un fonctionnaire inutile.

Les situations des trésoriers-payeurs généraux sont de véritables sinécures, attribuées à d'anciens hommes politiques, à d'anciens préfets en remerciement de leurs services et sont pratiquement en dehors de la hiérarchie administrative. Il n'est nullement nécessaire, pour les occuper, d'avoir gravi les échelons inférieurs de la

hiérarchie, et la plupart du temps, le trésorier-payeur général laisse toute latitude à son fondé de pouvoirs qui a l'expérience de tous les services de trésorerie, en se bornant à toucher les gros émoluments et les commissions qui lui sont alloués.

Car les trésoriers-payeurs généraux sont des fonctionnaires qui, s'ils n'émargent pas au budget pour des sommes considérables depuis que leur traitement a été réduit, réalisent encore indirectement, par voie de remises ou de commissions, d'énormes bénéfices. Ce sont des fonctionnaires qui coûtent cher au budget et aux contribuables et que l'on pourrait aisément supprimer sans préjudice pour personne.

En résumé leur fonction de banquier et d'intermédiaire n'a aucune raison d'être et peut être facilement transférée à la Banque de France tout indiquée pour être la caissière du Trésor public, et leur fonction administrative peut être remplie par des fonctionnaires ordinaires auxquels il n'est nullement nécessaire de conférer une situation privilégiée.

Ce n'est pas tout, et dans l'organisation des services de trésorerie, les receveurs particuliers apparaissent également aux réformateurs comme des intermédiaires superflus, alors qu'ils étaient indispensables autrefois à une époque où les moyens de communication faisaient défaut. On ne voit nullement l'utilité de ce fonctionnaire placé entre le percepteur et le trésorier-payeur général chef de service dans le département.

Ses attributions en matière de recettes et de dépenses pourraient être facilement exercées par le trésorier-payeur général qui est déjà en correspondance directe avec les percepteurs. Et même en l'absence de trésoriers-payeurs généraux, on pourrait transférer au directeur des contributions directes placé au chef-lieu du département, l'autorité que les trésoriers possèdent sur les percepteurs. Les directeurs des contributions directes ont à leur disposition tout un personnel de contrôleurs et d'inspecteurs qui pourrait se rendre compte de la manière dont les ordres seraient exécutés, surveiller et vérifier les perceptions.

En un mot toutes les critiques adressées aux trésoriers-payeurs généraux s'appliquent aux receveurs particuliers et peuvent se résumer en ces termes : ce sont des fonctionnaires inutiles coûtant trop cher au budget, car leurs fonctions pourraient être remplies par d'autres fonctionnaires déjà existants et par la Banque de France avec le maximum d'économie.

A ces critiques les défenseurs du système actuel reprochent d'abord une exagération évidente. Les adversaires de l'institution des trésoriers-payeurs généraux semblent oublier que s'ils n'ont pu encore obtenir sa suppression, de nombreuses et importantes réformes ont été faites ayant pour effet de diminuer sensiblement la situation de ces fonctionnaires. Des réductions fréquentes ont été successivement apportées aux émoluments des trésoriers-payeurs géné-

raux depuis 1865, c'est-à-dire depuis qu'ils ont remplacé les anciens receveurs généraux et les payeurs. Le décret du 31 décembre 1899 a supprimé toutes les remises qui leur étaient antérieurement allouées, tant sur le budget général de l'État que sur le budget annexe de la Légion d'honneur, des décisions ministérielles ont réduit de 2 à 1.25 0/0 l'intérêt de leurs avances au Trésor, et cela n'empêche pas qu'ils doivent accomplir gratuitement, quoique sous leur propre responsabilité, des services de plus en plus nombreux.

On peut citer entre autres le service des amendes qui, jusqu'en 1874, avait été confié à l'administration de l'enregistrement et qui depuis cette époque a été attribué aux percepteurs et aux receveurs des finances sous la responsabilité des trésoriers-payeurs généraux. Ce service très compliqué, tant au point de vue des détails qu'à celui de la responsabilité et du contrôle, a nécessité dans les trésoreries des employés spéciaux, et dans les grandes villes la création de recettes spéciales d'amendes.

On pourrait également citer les services de l'instruction primaire qui ont pris une extension considérable sous la troisième République, etc., etc.

En résumé un examen attentif de la situation actuelle des trésoriers-payeurs généraux permet de conclure que cette situation n'est pas la sinécure que l'on veut y voir et que depuis 1871 les réformes effectuées

dans l'organisation et les attributions des trésoreries générales ont eu le double effet de diminuer les émoluments des trésoriers-payeurs généraux et d'accroître considérablement leurs attributions.

Cela dit, il ne semble pas que l'État ait avantage à transformer radicalement l'institution des trésoriers-payeurs généraux. De toute nécessité il faudra transférer leurs attributions soit à d'autres fonctionnaires soit à la Banque de France, mais on ne peut songer à les supprimer purement et simplement. Si l'on se place au point de vue des commodités du public, il paraît incontestable que la concentration dans un seul établissement, de tous les services de la recette et de la dépense, ainsi que de la dette publique et de la Caisse des dépôts et consignations, offre des avantages que l'on n'apprécie pas assez, parce qu'on y est habitué, mais que l'on regretterait bientôt, s'ils venaient à disparaître. Un tel bouleversement entraînerait avec lui des complications sans nombre, notamment pour le petit rentier qui touche aujourd'hui sa rente à domicile des mains du percepteur.

Mais en dehors même de la gestion du budget de l'État et des intérêts particuliers, les intérêts des départements, des communes et des établissements de bienfaisance qui sont administrés par les trésoriers-payeurs généraux sous leur responsabilité, ne tarderaient pas à souffrir de cette transformation.

On sait, en effet, que les trésoriers-payeurs généraux

tiennent, suivant le nombre des communes et des établissements situés dans leur département, une foule de comptabilités différentes contenant chacune un grand nombre de comptes, une description des sommes recouvrées ou dépensées et des fonds disponibles produisant ou ne produisant pas d'intérêt. La suppression de ces fonctionnaires obligerait les communes à se cotiser entre elles pour subventionner les employés, fonctionnaires ou non, qui assureraient la marche de ce service et il faudrait créer des inspecteurs qui seraient chargés de le contrôler. Toutes ces mesures seraient plus onéreuses que le système actuel et n'offriraient pas la garantie solide constituée aujourd'hui par la responsabilité pécuniaire effective des trésoriers-payeurs généraux.

Enfin il n'est pas exact de dire que les trésoreries générales servent uniquement à la concentration des opérations et des fonds au chef-lieu du département qui apparaît aux adversaires de l'institution comme une œuvre superflue ; il en résulterait que la comptabilité dont nous avons décrit les rouages dans nos chapitres précédents pourrait être en grande partie supprimée. Si le rôle du trésorier-payeur général consistait seulement dans cette centralisation, il pourrait aisément l'effectuer avec un service de caisse assuré par un caissier et quelques auxiliaires. Mais il ne s'agit pas seulement de centraliser les recettes ; il faut les appliquer à des comptes déterminés et extrêmement variés ;

il faut de plus être en mesure de faire face à toutes les obligations du Trésor, lequel paie à vue tous les mandats, coupons et rentes qui lui sont présentés, quelle qu'en soit l'importance. C'est la multiplicité et la complexité des opérations de la trésorerie qui nécessitent un nombreux personnel ; toute banque chargée de ce service devrait avoir recours au même nombre d'employés et ne pourrait l'assurer gratuitement.

En ce qui concerne la question des émoluments et bénéfices des trésoriers-payeurs généraux, les critiques de cette institution ne tiennent aucun compte des conditions particulières à son fonctionnement. Sans doute, il faut chercher à assurer avec le minimum de frais le recouvrement des impôts et le paiement des dépenses publiques, mais encore ne faut-il pas se préoccuper uniquement de savoir ce que gagnent ceux qui prennent à leurs risques et périls la charge de ces services, l'on doit seulement se demander si le prix qui leur est payé est en rapport avec l'importance des services rendus. Or il paraît inévitable et légitime que les trésoriers généraux fassent d'importants bénéfices. On leur demande en effet de garantir le Trésor public contre les accidents de toutes natures qui peuvent survenir dans la perception et dans le maniement des fonds, titres et valeurs de toutes sortes, appartenant à l'État ou passant entre ses mains. Ces maniements se chiffrent par centaines demillions et par milliards. Quelle compagnie privée, dans le commerce libre,

accepterait une telle responsabilité, si elle ne devait pas avoir chaque année l'espoir de réaliser d'importants bénéfices ?

On sait bien que trop souvent les trésoriers-payeurs généraux doivent couvrir à leurs frais des pertes que leurs subordonnés font subir au Trésor par suite de leur négligence ou de leur indécatesse. Et à côté des exemples connus, il y a bien des cas ignorés, car lorsqu'un trésorier-payeur général subit une perte, loin de s'en vanter, il se tait et il paie de ses deniers personnels. Il serait donc étrange de n'attribuer à cet agent du Trésor que des appointements de fonctionnaire ordinaire.

Dans toutes les entreprises où il y a des risques, l'on constate la réalisation de gros bénéfices et ces gros bénéfices se rencontrent particulièrement dans les affaires touchant à la finance. Seuls, les égalitaires envieux et ignorants de la pratique des affaires s'indignent des gains colossaux de certains banquiers et cependant cela paraît tout naturel lorsqu'on songe aux risques que comportent leurs opérations qui peuvent les conduire à la faillite sans qu'ils aient aucune malversation, ni même aucune négligence à se reprocher. Et on ne saurait s'étonner que certains fonctionnaires, les seuls qui aient la responsabilité des finances publiques, puissent gagner quelques dizaines de mille francs. En somme lorsqu'on voit que, dans le commerce libre, les gros bénéfices correspondent aux

gros risques, on doit comprendre qu'à des risques imposés par l'exercice d'une fonction publique doivent correspondre des bénéfices importants.

D'ailleurs si l'on réduit outre mesure les émoluments des trésoriers-payeurs généraux, on fera peu à peu disparaître la puissante garantie qu'ils offrent et qui est une des bases de notre système financier.

Si l'on objecte encore que les trésoriers généraux ne subissent en fait que des pertes de minime importance, on peut répondre que cela tient à ce qu'ils ont la préoccupation constante d'organiser et de contrôler leurs services de manière à réduire au minimum les pertes réalisées. Tous ces travaux, tous ces soins, tous ces soucis, toutes ces pertes conjurées doivent compter pour quelque chose, et c'est cette partie de la fonction du trésorier-payeur général pour laquelle il dispose d'une large initiative, qui doit être très largement rémunérée. Aujourd'hui l'État a pour garantie des finances publiques la fortune et l'honneur du trésorier général ; le jour où cette garantie ne serait plus que dans le sentiment du devoir professionnel d'un fonctionnaire ordinaire, le Trésor public pourrait subir chaque année des pertes qui dépasseraient sans doute la somme totale que coûte à l'État l'ensemble des trésoriers-payeurs généraux, et cela pour la raison très simple que les occasions sont innombrables et que le moindre relâchement dans la surveillance et le contrôle peut entraîner les plus graves désordres.

Quant aux receveurs particuliers qui apparaissent comme d'inutiles intermédiaires entre les percepteurs et les trésoriers-payeurs généraux, leur sort est lié à celui des arrondissements administratifs et judiciaires; on pourra en diminuer le nombre, si celui des arrondissements est réduit, mais il faudra toujours au chef-lieu de l'arrondissement un fonctionnaire chargé de centraliser les fonds, de diriger et surveiller les percepteurs, de faciliter au public les achats et ventes de rentes et le paiement des arrérages de la dette publique et enfin d'agir comme préposé de la Caisse des dépôts et consignations. Ces dernières attributions, très importantes au point de vue du nombre des opérations et de la responsabilité qu'elles entraînent, nécessitent à elles seules l'existence d'un fonctionnaire, car aux termes de l'article 1^{er} de l'ordonnance du 3 juillet 1816, la Caisse des dépôts et consignations doit avoir des préposés, pour le service qui lui est confié, dans toutes les villes où siège un tribunal de première instance.

On a essayé de réunir aux fonctions du receveur particulier celles de percepteur de la ville où il réside ; mais cette expérience tentée en 1873 n'a donné que de mauvais résultats, et après bien des réclamations, la loi du 25 juillet 1879 a rétabli les perceptions des villes. Il est évident que donner au percepteur du chef-lieu d'arrondissement les fonctions du receveur parti-

culier est un expédient exactement semblable à celui dont l'insuccès a été constaté.

Il est d'ailleurs notoire que, depuis les dernières réductions apportées aux émoluments des receveurs particuliers, les recettes (celles de 3^e classe surtout) ne sont pas recherchées, à cause de la lourde responsabilité qui pèse sur les titulaires et de la situation de fortune qu'elles exigent.

Quant aux relations du Trésor avec la Banque de France il ne semble pas désirable de les modifier de fond en comble en transportant à la Banque les services de centralisation des recettes et de paiements des dépenses assurés par les trésoreries générales. Actuellement l'État est maître de son service de trésorerie qu'il dirige et surveille à son gré et qui offre au public toutes les commodités désirables. La Banque de France est déjà chargée du mouvement des fonds et le compte courant du Trésor est un des principaux articles de ses bilans. Aller plus loin et charger la Banque des autres services de trésorerie, ce serait mettre le Trésor public à la merci d'un établissement financier qui, malgré ses attaches officielles, est une institution privée. La Banque ne doit pas être détournée du rôle commercial pour lequel elle a été créée et qu'elle doit chercher à étendre. Elle serait obligée, pour assurer les services de trésorerie, de créer des succursales dans tous les arrondissements et ses charges s'accroî-

traient en conséquences, sans compensation, car l'utilité commerciale de ces succursales étant démontrée, la Banque aurait déjà pris l'initiative de les ouvrir. La création de ce vaste système de caisses de trésorerie laisserait en province trois cent soixante-deux directeurs de succursales et autant d'agents du Trésor sans autres chefs hiérarchiques que le gouverneur de la Banque et le ministre des Finances.

Les garanties du contrôle seraient supprimées à moins que l'on ne songe à réorganiser par régions des inspecteurs responsables qui verseraient de gros cautionnements et par conséquent toucheraient des traitements importants. Ce serait rétablir sous un autre nom les trésoriers-payeurs généraux qui ne sont que des inspecteurs permanents et responsables du Trésor public, des départements et des communes.

Il ne faut pas oublier que la comptabilité de la Banque est celle d'un établissement commercial et que par conséquent elle ne saurait se plier, sans compromettre la rapidité nécessaire de ses opérations, aux exigences d'une comptabilité administrative; la Banque doit rester un grand établissement d'escompte et il semble contraire aux principes de notre organisation politique d'en faire une *fermière générale* des revenus publics. Ou alors il faudrait faire de la Banque de France une banque d'État, ce dont il n'est nullement question dans les projets de réorganisation des services de trésorerie.

Telles sont les réponses faites par les partisans du maintien des trésoriers-payeurs généraux aux adversaires de cette institution. Les controverses à ce sujet ont été particulièrement vives de 1885 à 1890 à propos du dépôt d'un projet de loi par M. Dreyfus ayant pour objet la suppression des trésoriers généraux, et de la publication d'un projet de réorganisation des services de trésorerie par M. Lemer cier de Jauvelle, directeur des contributions directes.

CHAPITRE II

Projets de réforme.

Le régime actuel de la trésorerie française étant une sorte d'entreprise, on ne peut concevoir sa réorganisation que de deux manières : ou bien on peut mettre en régie tous les services de trésorerie et assimiler complètement les agents du Trésor à des fonctionnaires ordinaires, l'État devenant par conséquent son propre banquier et ne s'adressant à aucun intermédiaire quel qu'il soit ; ou bien l'on peut dédoubler radicalement les fonctions des agents du Trésor, en confiant à une institution privée comme la Banque de France les services de banque effectués aujourd'hui par les agents du Trésor qui ne conserveraient que des attributions purement administratives. Tous les projets de réforme proposés jusqu'à ce jour se rattachent à l'un ou à l'autre de ces principes.

Nous n'examinerons avec détail que le plus récent de ces projets voté par le Sénat et déposé à la Chambre le 12 juin 1906, parce qu'il peut devenir la loi de demain, mais nous devons donner quelques indications sur les projets qui l'ont précédé dont les plus importants sont celui de M. Dreyfus déposé en 1886,

et celui de M. Lemer cier de Jauvelle qui furent l'occasion des controverses que nous avons résumées dans notre chapitre précédent.

SECTION I. — *Projet Dreyfus.*

Le projet de loi déposé le 19 novembre 1885 par M. Camille Dreyfus était intitulé : « Projet de loi ayant pour objet la suppression des trésoriers-payeurs généraux et des receveurs particuliers et de conférer leurs fonctions à la Banque de France agissant comme caissier de l'État. »

L'exposé des motifs débute par une étude du fonctionnement actuel de notre service de trésorerie, et énumère les émoluments que touchent les trésoriers-payeurs généraux ; l'auteur observe « qu'il paraît illogique, même immoral, que dans une démocratie sur laquelle pèsent tant de charges, des fonctionnaires touchent des traitements et remises qui constituent de véritables fortunes. » Il passe en revue rapidement les projets antérieurs : ceux de M. de Courcelles du 26 janvier 1872, du 15 mars de la même année déposé par MM. Francisque Rive, de Mascère, etc., du 23 juillet 1873 par M. Hervé de Saily, du 8 avril 1876 par M. Marcel Barthe. Il étudie ensuite le fonctionnement des services en Angleterre et Belgique : c'est ce dernier système qui lui plaît davantage et il le prend volontiers comme modèle. Enfin il démontre rapidement par quelques calculs que l'économie totale résultant de la

suppression des trésoriers-payeurs généraux et des receveurs particuliers des finances se chifferrait par plus de 14 millions.

D'après ce projet, le directeur des contributions directes serait devenu également directeur de la trésorerie et aurait centralisé les écritures de recettes et de dépenses, mais sans avoir le maniement des fonds et des valeurs. Ce soin serait confié à la Banque de France qui deviendrait caissière de l'État et remplirait ses fonctions gratuitement. Le projet de loi est suivi d'une annexe qui renferme un projet de convention à passer avec la Banque de France et qui règle le service qu'elle aurait à remplir : elle ferait tous les mouvements de trésorerie sous sa propre responsabilité, étant soumise à la juridiction de la Cour des comptes. Cette convention serait révisée tous les dix ans.

La grande objection que l'on a adressée à ce projet en dehors des critiques d'ordre général que nous avons examinées dans le chapitre précédent, c'est de prendre la Banque de France comme caissière de l'État. En effet cet établissement qui, grâce à son privilège d'émission de billets, jouit d'une situation prépondérante, n'est en somme qu'une société privée, des plus puissantes, mais indépendante de l'État. Actuellement l'État est placé vis-à-vis de la Banque de France dans la même situation que tout particulier, ayant un compte courant ouvert sur ses livres ; les opérations effectuées par ce compte courant, à Paris et dans les

succursales, ne se distinguent que par l'importance des sommes et la qualité des parties versantes, de tout autre compte ouvert à un banquier.

Conférer à la Banque de France toutes les fonctions des trésoriers-payeurs généraux comme caissière de l'État, c'est-à-dire lui faire centraliser toutes les recettes et lui faire effectuer toutes les dépenses publiques, serait tout à fait la rattacher à l'État, alors que ce qui fait la force de la Banque c'est que, tout en étant placée à côté de l'État, de qui elle tient un monopole, elle en est néanmoins complètement indépendante ; elle se meut par elle-même dans la sphère des opérations qui lui sont permises par les lois qui l'ont établie.

Le jour où la Banque deviendrait le caissier de l'État, elle se trouverait par là même étroitement liée à lui et prendrait le caractère de Banque d'État ; de plus, en cas de crise, elle pourrait être atteinte elle-même et ne pourrait pas aider le crédit public à se relever alors qu'en maintes circonstances, particulièrement en 1870-1871, elle a pu, grâce à son indépendance, apporter à l'État un secours précieux et lui rendre d'importants services.

Et peut-on espérer que la Banque de France — qui n'a pas été créée, remarquons-le bien, pour effectuer les services du Trésor — effectue gratuitement les fonctions dont le projet Dreyfus la chargerait ? Elle se verrait forcée de créer des agents nouveaux, car ses

succursales ne seraient pas assez nombreuses : le seul pays où la Banque effectue les services de recettes et dépenses, la Belgique, a 40 agences pour une population d'un peu plus de 5 millions d'habitants et une superficie de 2.945.775 hectares (1), alors que la France a plus de 38 millions d'habitants et 52.813.635 hectares : il faudrait que notre Banque ait par rapport à la popu-

1. La Banque nationale de Belgique a été constituée par les lois des 5 mai 1850, 20 mai 1872 et 26 mars 1900. La loi du 5 mai 1850 disait : « La Banque fera le service de caissier de l'État, aux conditions déterminées par la loi. » Une loi du 10 mai 1850 modifiée par celles des 20 mai 1872 et 26 mars 1900 règle ce service et dit que « en cette qualité de caissier de l'État, la Banque est considérée comme comptable de l'État et soumise à toutes les obligations prescrites par la loi sur la comptabilité, etc. » L'article 7 modifié dit : « La Banque nationale fera gratuitement le service de caissier de l'État. Elle supportera tous les frais d'administration, de matériel, de transport et de virement des fonds et interviendra dans les frais de la trésorerie en province à concurrence d'une somme annuelle de 230.000 fr. etc. »

Ainsi donc c'est en vertu d'une loi que la Banque de Belgique effectue ce service de caissier de l'État : elle a été créée dans ce but en quelque sorte alors qu'il n'en est pas ainsi pour notre Banque de France.

Dans chacun des établissements provinciaux se trouvent un agent de la Banque et un agent du Trésor, qui est en quelque sorte un ordonnateur secondaire. Les versements sont faits directement dans les caisses de la Banque contre reçu de l'agent de la Banque, visé par l'agent du Trésor. Pour les dépenses ce dernier agent s'assure que les mandats à lui présentés sont conformes aux crédits ouverts, que les pièces justificatives sont complètes et régulières ; il appose sont « vu bon à payer » et l'agent de la Banque en verse alors le montant.

Les agences de la Banque exécutent aussi le service de la conserva-

lation 230 agences, et par rapport à la superficie 530 : or leur chiffre actuel est de 198. Dans ces conditions il paraît bien peu probable qu'une société privée s'engage, gratuitement, à supporter ce surcroît de dépenses considérables.

Le projet Dreyfus ne crée pas d'agents du Trésor. Ces fonctions seraient remplies par les directeurs des contributions directes qui recevraient un supplément de traitement et de frais de 6.000 francs par an. Certainement ce projet Dreyfus semble réaliser d'importantes économies mais on peut se demander si l'administration des intérêts du Trésor ne serait pas compromise par les changements proposés.

SECTION II. — *Projets Lemer cier de Jauvelle et Hupier.*

En 1887, M. Lemer cier de Jauvelle, directeur des contributions directes à Angers, publia une brochure qui eut un grand retentissement dans laquelle il formulait des propositions au sujet de la réforme des ser-

tion des fonds publics, de la trésorerie, de la caisse d'amortissement, de la Caisse des dépôts et consignations, ainsi que ceux des services rattachés : transferts, mutations et conservations de titres. (Cf. Lois organiques, statuts, règlement d'ordre intérieur. — Bruxelles, imprimerie de la Banque nationale, 1907.)

Pour donner une idée de l'importance des recettes effectuées par la Banque nationale comme caissier de l'État, disons qu'en 1906 elles se sont élevées à 2.655.735.000 francs ; elle a payé 389.739 mandats pour une somme de 2.655.998.000 francs. (Rapport lu à l'Assemblée générale des actionnaires, le 25 février 1907.)

vices de la trésorerie et de la réorganisation de l'administration des contributions directes.

Nous résumerons ces propositions et examinerons les idées maitresses du projet de M. de Jauvelle dont certaines dispositions pourraient être reprises par voie d'amendements lorsque le projet de loi déposé en 1906 viendra en discussion devant la Chambre.

D'après le projet de M. de Jauvelle, les trésoriers-payeurs généraux et les receveurs particuliers seraient supprimés ; le nombre des percepteurs serait réduit. La Banque de France effectuerait gratuitement le service des recettes ; des payeurs seraient institués pour acquitter les dépenses ; il serait créé d'autres emplois : inspecteurs, chefs de comptabilité, trésoriers, percepteurs principaux ; les deux services, assiette et recouvrement, seraient réunis sous l'autorité des directeurs des contributions directes ; compensation faite des créations et des suppressions d'emplois, cinq cent quinze fonctionnaires disparaîtraient ; la réforme permettrait de réaliser immédiatement une économie de plus de 12 millions de francs.

L'idée maitresse du projet de M. de Jauvelle était d'accroître l'importance de l'administration des contributions directes ; mais les directeurs des contributions directes auraient la direction et la surveillance générale du service et l'autorité sur les percepteurs ; ils s'adjoindraient les fondés de pouvoirs des trésoriers généraux supprimés, et les attributions les plus impor-

tantes de ces derniers seraient reportées sur la Banque de France, les payeurs centraux et les percepteurs principaux ; de même les attributions des receveurs particuliers supprimés seraient reportées aux succursales de la Banque de France, aux payeurs adjoints et à certains percepteurs pour la surveillance desquels il faudrait créer un corps de cent vingt-deux inspecteurs.

L'auteur du projet proposait d'organiser le service des contributions directes sur les mêmes bases que celui des autres administrations (contributions indirectes, enregistrement, douanes, postes et télégraphes) ; en réunissant dans les mêmes mains les services de l'assiette et ceux du recouvrement de l'impôt qui, d'après la législation en vigueur, sont nettement séparés.

La discussion d'un pareil projet pose simplement la question de la fusion des services de l'assiette et du recouvrement des contributions directes. Il s'agit de savoir si cette fusion est désirable.

Jusqu'à présent on a pensé que dans l'intérêt des bonnes relations entre le percepteur et le contribuable, il fallait que le recouvrement fût complètement séparé de l'assiette des rôles ; et cependant on a de plus en plus étendu le concours des percepteurs dans les formalités qui précèdent l'établissement de ces rôles. Si l'on va plus loin dans cette voie et si l'on abandonne le principe de la séparation de l'assiette et du recouvrement, il faudra laisser les percepteurs préparer de concert avec les maires et les répartiteurs la réparti-

tion de l'impôt et on peut se demander si le contribuable sera satisfait de ces nouveaux procédés ; ne vaut-il pas mieux que le percepteur qui reçoit à ses guichets les contribuables et leur donne quittance du paiement de leurs impôts n'ait aucune responsabilité dans la fixation des cotes ? Et pourquoi changer un système qui jusqu'à présent n'a donné que d'excellents résultats ?

Peu après le projet de M. de Jauvelle fut publié le projet de M. Hupier, ancien fondé de pouvoirs de trésorerie générale qui, par des arguments différents, aboutissait aux mêmes conclusions, à savoir :

1° La suppression des trésoriers-payeurs généraux et des receveurs particuliers ;

2° La réorganisation de l'administration des contributions directes, par assimilation aux autres régies financières ;

3° Le rétablissement des payeurs ;

4° L'abandon du service de la trésorerie à la Banque de France.

SECTION III. — *Projet adopté par le Sénat et transmis à la Chambre le 12 juin 1906.*

A la suite de l'agitation qui s'était faite autour de la question des trésoriers-payeurs généraux, M. Carnot — alors ministre des Finances — proposa dans le budget de 1887 une réforme de l'institution qui aboutit à une réduction considérable des traitements des trésoriers-payeurs généraux et des receveurs particuliers, mais

les bases des services de trésorerie ne furent pas modifiées.

Depuis cette époque les controverses sont plus calmes et il ne s'est pas fait grand bruit — du moins jusqu'à présent — autour du projet de loi adopté par le Sénat dans les séances des 30 mai et 16 juin 1890. Ce projet après être resté seize ans dans les bureaux du Sénat a été transmis à la Chambre le 12 juin 1906 : depuis lors il n'en a plus été question. Nous allons relater les vicissitudes de ce dernier projet dont nous reproduisons les dispositions dans notre annexe n° II.

Le projet de loi présenté à la Chambre par M. d'Aillières et plusieurs de ses collègues comprenait un seul article qui supprimait les trésoriers-payeurs généraux, les receveurs particuliers des finances, qui rétablissait les payeurs départementaux et réunissait le service de recouvrement des contributions directes à celui de l'assiette de ces mêmes contributions.

Un rapport sommaire de M. d'Aillières et un plus complet de M. Doumer qui présentait un projet au nom de la commission — projet reprenant celui de M. Carnot en le modifiant — étaient annexés au projet. C'est le projet de la commission qui fut adopté le 26 mars 1889 par la Chambre des députés. Ce projet qui réalisait — si nous prenons les chiffres du budget de 1889 — une économie de 1.539.000 francs, répartissait les trésoriers-payeurs généraux en cinq classes d'un traitement fixe allant de 25.000 à 12.000 francs, fixant leurs caution-

nements à des chiffres variant selon les caisses de 300.000 à 400.000 francs.

Mais le Sénat modifia cette proposition de loi adoptée par la Chambre des députés, à la suite d'un rapport de M. Pauliat, rapporteur de la commission.

Le texte du Sénat retourné à la Chambre comprend onze articles.

Les trésoriers-payeurs généraux sont divisés en trois classes avec un traitement de :

1 ^{re}	classe	7	trésoriers	15.000
2 ^e	—	40	—	12.000
3 ^e	—	40	—	10.000

Toutes les commissions ou remises allouées aux trésoriers-payeurs généraux sur le budget de l'État sont supprimées.

On accorde aux trésoriers-payeurs généraux, à titre d'indemnité de responsabilité, des émoluments calculés sur leurs opérations effectives de recettes et dépenses; le montant de cette indemnité ne pourra être inférieur à 5.000 francs ni dépasser globalement la somme de 1 million. Il leur est également alloué une indemnité à forfait en représentation de leurs frais de gestion. Les cautionnements sont fixés à six fois le montant de leurs émoluments : telles sont les dispositions nouvelles du projet adopté par le Sénat.

Y aurait-il grand avantage de le voir adopté définitivement ?

Cet avantage ne nous apparaît pas très nettement car, à part une économie peu sensible d'ailleurs, les conditions de service seraient à peu près les mêmes ; mais c'est en somme le projet qui actuellement a le plus de chance d'être adopté et c'est justement celui qui réforme le moins les bases actuelles de notre système de trésorerie : il ne supprime pas les trésoriers-payeurs généraux, ni les receveurs des finances, ni les percepteurs ; il a uniquement pour but de créer un nouveau mode de rémunération. Ce serait là le résultat pratique de ce projet et nous nous demandons si l'économie réalisée serait telle qu'il soit nécessaire de réformer le mode de rémunération actuellement en vigueur.

CONCLUSION

L'agitation soulevée autrefois autour de la question des trésoriers-payeurs généraux est aujourd'hui calmée, et le projet de réforme qui peut être voté d'un jour à l'autre par le Parlement attire à peine l'attention de l'opinion publique. A vrai dire, si les critiques formulées contre les trésoriers-payeurs généraux n'ont pu aboutir à la suppression de ces fonctionnaires, elles ont eu le bon effet de hâter les réformes indispensables réclamées par l'intérêt public. Aujourd'hui il n'est plus permis d'assimiler les trésoriers-payeurs généraux aux fermiers généraux de l'ancien régime, ni aux receveurs généraux du commencement du siècle, ni même aux trésoriers généraux d'avant 1789.

Lorsque le crédit de l'État était mal assuré et que l'on pouvait s'attendre à voir surgir des difficultés dans le recouvrement de l'impôt, il était nécessaire d'avoir recours à des intermédiaires abondamment pourvus de capitaux et capables en toute occurrence de fournir des fonds au Trésor. En d'autres termes, il fallait que le Trésor eût à sa disposition de véritables banquiers qui naturellement avaient une tendance à

subordonner les intérêts de l'État aux intérêts de leur commerce de banque.

Que cet état de choses se soit perpétué pendant le xix^e siècle plus longtemps que cela n'était nécessaire, c'est ce qui ne doit pas nous étonner ; tous les projets de réforme quel qu'ils soient rencontrent toujours une vive opposition dans les milieux dont ils doivent modifier les habitudes et les hautes influences dont disposaient les receveurs et les trésoriers-payeurs généraux ont assurément retardé l'achèvement des réformes les plus urgentes.

Cependant, il faut reconnaître que peu à peu des changements sensibles ont été apportés soit par les faits mêmes, soit par la loi, à la situation des trésoriers-payeurs généraux ; en premier lieu ils ont dû se cantonner de plus en plus dans leurs fonctions purement administratives ; les grandes banques, les sociétés de crédit qui ont pris un développement considérable dans ces dernières années leur enlèvent la clientèle des particuliers : les dépôts de fonds en compte courant, les achats et ventes de titres de rente, le recouvrement des coupons de valeurs françaises et étrangères, toutes les opérations de bourse sans exception peuvent être effectuées dans ces établissements qui ont des succursales nombreuses dans tous les chefs-lieux de départements, dans un grand nombre de chefs-lieux d'arrondissement et dans les cantons et communes de quelque importance ; or on sait que les droits des trésoriers-payeurs généraux

en matière d'opérations de bourse sont très limités et de fait, ils seraient impuissants à soutenir la concurrence des grandes sociétés financières. Par conséquent, leur rôle comme banquiers des particuliers comme intermédiaires pour le placement de leurs capitaux tend à s'annihiler complètement.

En second lieu l'État n'a guère besoin de recourir aux avances que les trésoriers-payeurs généraux doivent tenir à sa disposition ; la suppression du compte courant à intérêts réciproques n'a porté aucun préjudice au paiement des dépenses publiques. Si les impôts ne sont pas recouvrés en temps utile et si par moments le vide se fait dans les caisses du Trésor, ce vide peut être aisément comblé soit par les avances que l'État peut exiger de la Banque de France, soit par l'émission de bons du Trésor. En un mot réserve faite de l'assistance que la Banque de France peut et doit prêter à l'État si besoin est, l'État jouit aujourd'hui d'un crédit suffisamment garanti pour être son propre banquier et se passer d'intermédiaires quels qu'ils soient. A ce point de vue le rôle des trésoriers-payeurs généraux comme banquiers du Trésor doit aller en s'amoindrissant jusqu'à ce qu'il disparaisse complètement.

Enfin puisque les trésoriers-payeurs généraux tendent à devenir de simples fonctionnaires, le mode de rémunération de leurs services doit suivre une évolution parallèle. Nous avons constaté cette évolution dans notre chapitre V. D'une part, les traitements fixés

ont été diminués et ramenés au taux des traitements habituels des hauts fonctionnaires ; d'autre part, les émoluments que recevaient les trésoriers généraux pour leurs services spéciaux ont été fortement ébréchés, en même temps ils ont dû effectuer gratuitement un grand nombre de ces services, c'est-à-dire que de plus en plus le traitement fixe tend à englober l'ensemble de leurs fonctions. Cependant, il nous semble qu'à raison de la responsabilité exceptionnelle qui pèse sur les trésoriers-payeurs généraux il sera prudent de s'arrêter dans cette voie de la diminution des émoluments qui pourrait devenir périlleuse à la gestion des finances publiques.

En résumé, si l'on prend en considération d'une part l'évolution économique qui a radicalement transformé les conditions du crédit privé et public, d'autre part les réformes législatives et administratives apportées à l'organisation des services de trésorerie, on n'a plus le droit de dire que les trésoriers-payeurs généraux sont des fermiers de l'impôt ou même des banquiers de l'État. Ce sont de simples fonctionnaires dont la situation s'est modifiée en raison des exigences sociales et administratives mais qui continuent de justifier les quelques privilèges dont ils jouissent par les charges exceptionnelles qui leur sont imposées.

Aussi nous paraît-il dangereux de vouloir bouleverser de fond en comble une institution qui par son uniformité et sa simplicité assure le plus parfait contrôle des recettes et des dépenses de l'État.

Autant l'on comprend la nécessité des formes multiples de la perception des impôts, à laquelle répond la diversité des administrations et régies financières, autant l'on doit reconnaître l'utilité de la comptabilité unique et centralisée des recettes et des dépenses qui est effectuée dans les trésoreries générales de chaque département. L'administration centrale ne saurait se passer de ces intermédiaires qu'il faudrait — comme le prévoient d'ailleurs les projets de réforme visant la suppression des trésoriers généraux — remplacer par d'autres ; ce serait un « saut dans l'inconnu » et en matière de finances publiques plus que partout ailleurs, des améliorations quelconques doivent être réalisées non par le renversement brusque des institutions existantes, mais par leur lente et progressive transformation s'adaptant aux modifications de l'état économique du pays.

ANNEXES

Annexe I

Décret du 16 juillet 1806. Décret qui établit au Trésor public une caisse de service.

(MONITEUR UNIVERSEL du 4 août 1806, n° 216.)

Article premier. — Une nouvelle caisse sera immédiatement établie au Trésor public, sous le nom de caisse de service.

Art. 2. — Elle sera principalement chargée d'opérer avec célérité, dans les départements, l'application locale des recettes aux dépenses, elle dirigera les excédents de recettes vers les lieux où les recettes seraient insuffisantes pour les dépenses.

Art. 3. — La caisse de service se prévaudra sur les receveurs généraux, pour les paiements auxquels elle les chargera de pourvoir, soit en mandats tirés sur eux, soit dans les valeurs du Trésor public, payables par eux, et qui lui auront été remises.

Art. 4. — Elle ouvrira des comptes courants à tous les receveurs généraux ; ces comptes seront crédités des

avances qu'ils pourront lui avoir faites, soit par les paiements auxquels ils auraient pourvu, d'après ses ordres, dans les départements, soit par les versements qu'ils lui auront faits à Paris et ils jouiront, sur ces avances, d'une bonification d'intérêt et dont le taux sera réglé chaque trimestre.

Art. 5. — La caisse de service acceptera les mandats tirés sur elle par les receveurs généraux, jusqu'à concurrence du montant du crédit de leurs comptes courants, en principal et intérêts.

Art. 6. — La situation du compte courant de chaque receveur général à la caisse de service sera mise sous les yeux de l'empereur.

Annexe II

Proposition de loi adoptée par le Sénat dans les séances des 30 mai et 16 juin 1890, transmise à la Chambre le 12 juin 1906.

Article premier. — Les trésoreries générales des finances sont réparties en trois classes, d'après l'importance de leurs opérations pour le compte de l'État.

La 1^{re} classe comprend 7 trésoreries générales ; la 2^e, 40 ; la 3^e, 40.

Le traitement de chaque classe est ainsi fixé :

1^{re} classe, 15.000 francs ;

2^e classe, 12.000 francs ;

3^e classe, 10.000 francs.

Art. 2. — Sont supprimées les commissions ou remises allouées aux trésoriers-payeurs généraux sur le budget général de l'État et le budget annexe de la Légion d'honneur.

Les commissions pour achats des rentes et valeurs du Trésor sont maintenues, ainsi que les indemnités aux trésoriers-payeurs généraux pour suppressions de recettes des finances.

Art. 3. — Il est accordé aux trésoriers-payeurs généraux, à titre d'indemnité de responsabilité, des émoluments calculés sur leurs opérations effectives de recettes et de dépenses, à l'exception des opérations de trésorerie déterminées par un décret du président de la République. Cette indemnité sera calculée d'après un tarif décroissant établi comme suit :

De 1 jusqu'à	35 millions	250 fr. par million
35	— 75	— 200 fr. —
75	— 100	— 175 fr. —
100	— 150	— 75 fr. —
Au-dessus de	150	— 25 fr. —

Le tarif qui précède n'est pas applicable au receveur central de la Seine, dont l'indemnité sera fixée par un arrêté du ministre des Finances.

En aucun cas, le montant de l'indemnité de responsabilité allouée par le Trésor ne pourra être inférieur

à 5.000 francs ni dépasser, pour l'ensemble des trésoreries générales, la somme de 1 million de francs.

Art. 4. — Il est alloué aux trésoriers-payeurs généraux, en représentation de leurs frais de gestion de toute nature, une indemnité à forfait dont le montant est déterminé par la loi de finances.

Le montant de cette somme est réparti entre les trésoreries générales, par arrêté ministériel.

Art. 5. — Les cautionnements des trésoriers-payeurs généraux sont évalués à six fois le montant de leurs émoluments.

La moitié au moins de chaque cautionnement devra appartenir en propre au trésorier-payeur général et ne pourra dès lors être grevée, en tout ou partie, de privilège de second ordre. L'autre moitié pourra être fournie par des tiers.

Art. 6. — Le compte courant à intérêts réciproques des trésoriers-payeurs généraux, tel qu'il a été institué par l'article 3 du décret du 21 novembre 1865, est et demeure supprimé.

Les trésoriers-payeurs généraux pourront continuer de faire des avances à l'État avec leurs fonds personnels, soit avec les fonds provenant de dépôts particuliers.

L'intérêt payé par l'État pour ces avances ne devra jamais être supérieur à celui des bons du Trésor.

Art. 7. — Les trésoriers-payeurs généraux nommés à dater de la promulgation de la présente loi seront

pris, pour moitié, parmi les receveurs particuliers des finances, les percepteurs de 1^{re} classe ou les fonctionnaires supérieurs de l'administration des finances.

Art. 8. — Les retenues prescrites pour le service des pensions civiles par la loi du 9 juin 1853 seront calculées, en ce qui concerne les trésoriers-payeurs généraux, sur l'intégralité de leur traitement fixe, sur le produit des commissions touchées par eux pour achats de rentes et valeurs du Trésor, sur les indemnités qui leur sont accordées pour suppression de recettes de finances et sur le montant de l'indemnité spécifiée à l'article 3 de la présente loi.

Art. 9. — Un règlement d'administration publique déterminera les mesures propres à assurer l'exécution de la présente loi, notamment la répartition des trésoreries générales dans les classes édictées par l'article 1^{er} et les conditions d'avancement des trésoriers-payeurs généraux.

Art. 10. — Sont abrogées les dispositions des lois et décrets antérieurs qui sont contraires aux dispositions de la présente loi.

Disposition transitoire.

Art. 11. — L'excédent du montant des cautionnements actuellement versés par les trésoriers-payeurs généraux, sur le montant des cautionnements résultant

de la présente loi, sera remboursé à ces comptables
ou à leurs ayants droit sur la production des pièces
exigées par les règlements.

Vu : le Président de la thèse

EM. AGLAVE

Vu : le Doyen,
LYON-CAEN

Vu et permis d'imprimer,
Le Vice-Recteur de l'Académie de Paris

L. LIARD

TABLE DES MATIÈRES

	Pages
BIBLIOGRAPHIE	1
INTRODUCTION	5
<i>Généralités.</i> — Notions historiques. Explication de cet ouvrage.	

PREMIÈRE PARTIE

Organisation et Fonctionnement des Services de Trésorerie

CHAPITRE I. — Organisation des services de trésorerie.	35
<i>Section I.</i> — Administration centrale.	35
A. — Ministère des Finances.	35
B. — Direction de la comptabilité publique	36
C. — Direction du mouvement général des fonds.	37
D. — Caisse centrale du Trésor public	39
<i>Section II.</i> — Administration régionale	42
I. — Trésoriers payeurs généraux	42
II. — Receveurs particuliers	44
III. — Percepteurs	47
APPENDICE. — Du receveur central du département de la Seine	51
CHAPITRE II. — Attributions des trésoriers payeurs généraux.	53

<i>Généralités.</i>	53
<i>Section I.</i> — Recouvrement des recettes.	58
<i>Section II.</i> — Paiement des dépenses.	62
<i>Section III.</i> — Services spéciaux.	67
I. — Comptabilité des départements, des communes et des établissements hospitaliers.	67
II. — Service de la Caisse des dépôts et consignations.	69
III. — Assistance publique.	71
IV. — Chemins de fer de l'État	72
V. — Légion d'honneur	72
VI. — Trésoriers-payeurs généraux, agents comptables des transferts	73
VII. — Relations des trésoriers-payeurs généraux avec les particuliers	74
VIII. — Rapports des trésoriers-payeurs généraux avec le Crédit Foncier et la Ville de Paris	76
CHAPITRE III. — Rémunération des trésoriers-payeurs généraux	77
CHAPITRE IV. — Responsabilité des trésoriers-payeurs généraux	84
CHAPITRE V. — Fonctionnement des services de trésorerie. — Rôle des trésoriers-payeurs généraux.	95
<i>Généralités.</i>	95
<i>Section I.</i> — Mouvements de fonds	97
<i>Section II.</i> — Dette flottante. Comptes courants. Relations du Trésor avec la Banque de France. Bons du Trésor.	101
<i>Section III.</i> — Contrôle des opérations de Trésorerie	113
I. — Considérations générales sur le contrôle des finances publiques	113
II. — Situation décadaire. Comptes généraux.	115
III. — Contrôle de la Cour des Comptes	117

APPENDICE. — Les services de trésorerie en Algérie et Tunisie.	120
--	-----

DEUXIÈME PARTIE

Examen critique et projets de réorganisation des services de trésorerie

CHAPITRE I. — Examen critique du système actuel. .	125
CHAPITRE II. — Projets de réforme	141
<i>Section I.</i> — Projet Dreyfus.	142
<i>Section II.</i> — Projets Lemer cier de Jauvelle et Hupier	146
<i>Section III.</i> — Projet adopté par le Sénat et trans- mis à la Chambre le 12 juin 1906	149
CONCLUSION	153
ANNEXES	158

